

Quito, D.M. 03 de octubre de 2022

**CASO No. 3-22-OP**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

**DICTAMEN No. 3-22-OP/22**

**Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los artículos del Proyecto de Ley  
Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Comunicación**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República en contra del Proyecto de Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Comunicación. Luego del análisis respectivo, la Corte declara procedentes las objeciones respecto a los artículos 2, 3, 9, 10, 11, 12, 17, 35, 41, 43 respecto al derecho propio, 50 y 53 del referido proyecto. Este Organismo también se pronuncia por conexidad sobre la Disposición Transitoria Tercera y la Disposición Reformativa Segunda del proyecto, al evidenciar que son consecuencia o causa directa del artículo 35 de la Ley Reformativa y, como resultado, declara su incompatibilidad con la Constitución. Por otro lado, esta Magistratura desestima las objeciones presidenciales presentadas contra los artículos 4, 8, 15, 43 sobre los términos “*universidades y escuelas politécnicas*”, 46 y 52.

**ÍNDICE**

<b>I. Antecedentes .....</b>	<b>4</b>
<b>I.1. Antecedentes procesales .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Competencia.....</b>	<b>5</b>
<b>III. Oportunidad .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Análisis constitucional .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. 1. Sobre el artículo 2 de la Ley Reformativa.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. 1. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. 1. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. 1. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. 1. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. 2. Sobre el artículo 3 de la Ley Reformativa.....</b>	<b>14</b>
<b>IV. 2. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>14</b>
<b>IV. 2. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>15</b>
<b>IV. 2. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>16</b>
<b>IV. 2. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>16</b>

<b>IV. 3. Sobre el artículo 4 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>18</b>
<b>IV. 3. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>18</b>
<b>IV. 3. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>19</b>
<b>IV. 3. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. 3. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. 4. Sobre el artículo 8 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. 4. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. 4. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>21</b>
<b>IV. 4. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>22</b>
<b>IV. 4. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>22</b>
<b>IV. 5. Sobre el artículo 9 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>25</b>
<b>IV. 5. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>25</b>
<b>IV. 5. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>25</b>
<b>IV. 5. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>26</b>
<b>IV. 5. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>26</b>
<b>IV. 6. Sobre el artículo 10 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>29</b>
<b>IV. 6. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>29</b>
<b>IV. 6. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>30</b>
<b>IV. 6. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>31</b>
<b>IV. 6. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>31</b>
<b>IV. 7. Sobre los artículos 11 y 12 de la Ley Reformatoria .....</b>	<b>36</b>
<b>IV. 7. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>36</b>
<b>IV. 7. 1. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>37</b>
<b>IV. 7. 2. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>37</b>
<b>IV. 7. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>38</b>
<b>IV. 8. Sobre el artículo 15 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>43</b>
<b>IV. 8. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>43</b>
<b>IV. 8. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>44</b>
<b>IV. 8. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>44</b>
<b>IV. 8. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>44</b>
<b>IV. 9. Sobre el artículo 17 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>46</b>
<b>IV. 9. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>46</b>
<b>IV. 9. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>46</b>
<b>IV. 9. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>46</b>
<b>IV. 9. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>46</b>
<b>IV. 10. Sobre el artículo 35 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>50</b>
<b>IV. 10. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>50</b>
<b>IV. 10. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>51</b>

<b>IV. 10. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>51</b>
<b>IV. 10. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>52</b>
<b>IV. 11. Sobre el artículo 41 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>57</b>
<b>IV. 11. 1. Contenido de la norma impugnada .....</b>	<b>57</b>
<b>IV. 11. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>57</b>
<b>IV. 11. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>57</b>
<b>IV. 11. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>57</b>
<b>IV. 12. Sobre el artículo 43 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>59</b>
<b>IV. 12. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>59</b>
<b>IV. 12. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>60</b>
<b>IV. 12. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>60</b>
<b>IV. 12. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>61</b>
<b>IV. 12. 4. 1. Sobre la exclusión de las universidades y escuelas politécnicas como propietarias de medios comunitarios .....</b>	<b>61</b>
<b>IV. 12. 4. 2. Sobre la aplicación del derecho propio en los medios de comunicación comunitarios.....</b>	<b>62</b>
<b>IV. 13. Sobre el artículo 46 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>63</b>
<b>IV. 13. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>63</b>
<b>IV. 13. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>65</b>
<b>IV. 13. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>65</b>
<b>IV. 13. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>66</b>
<b>IV. 13.4.1¿La norma crea una preasignación presupuestaria distinta a aquellas expresamente autorizadas en el artículo 298 de la Constitución?.....</b>	<b>66</b>
<b>IV. 13.4.2¿La norma impugnada genera un trato discriminatorio? .....</b>	<b>68</b>
<b>IV. 13.4.3¿La norma impugnada contraviene el artículo 288 de la Constitución que establece los parámetros que rigen el gasto público? .....</b>	<b>68</b>
<b>IV. 14. Sobre el artículo 50 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>69</b>
<b>IV. 14. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>69</b>
<b>IV. 14. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>70</b>
<b>IV. 14. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>70</b>
<b>IV. 14. 4. Resolución del problema jurídico .....</b>	<b>71</b>
<b>IV. 14.4.1¿La distribución del espectro radioeléctrico a través de la asignación de porcentajes fijos que plantea la Ley Reformatoria garantiza los principios que caracterizan a este sector estratégico? .....</b>	<b>71</b>
<b>IV. 15. Sobre el artículo 52 de la Ley Reformatoria.....</b>	<b>73</b>
<b>IV. 15. 1. Contenido de la norma objetada.....</b>	<b>73</b>
<b>IV. 15. 2. Fundamento de la objeción .....</b>	<b>74</b>
<b>IV. 15. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>74</b>

IV. 15. 4. Resolución del problema jurídico .....	75
IV. 16. Sobre el artículo 53 de la Ley Reformatoria.....	76
IV. 16. 1. Contenido de la norma objetada.....	76
IV. 16. 2. Fundamento de la objeción .....	76
IV. 16. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....	77
IV. 16. 4. Resolución del problema jurídico .....	77
V. Consideraciones finales .....	77
VI. Dictamen .....	78

## I. Antecedentes

### I.1. Antecedentes procesales

1. El 25 de julio de 2022, mediante oficio N°. PAN-SEJV-2022-020, el señor Javier Virgilio Saquicela Espinoza, presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Presidencia de la República del Ecuador el “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación*” (“**Ley Reformatoria**”).
2. El 24 de agosto de 2022, mediante oficio N°. T. 01-SGJ-22-0170, el presidente de la República presentó una objeción parcial respecto a 17 artículos de la Ley Reformatoria por razones de inconstitucionalidad y objetó otros artículos por conveniencia.
3. El 24 de agosto de 2022, mediante memorando N°. AN-SG-2022-2888-M, el secretario general de la Asamblea Nacional remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica el oficio N°. T. 01-SGJ-22-0170 con la finalidad de que “*se elabore el escrito dirigido a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen correspondiente*” del proyecto de ley. En memorando N°. AN-PR-CGAJ-2022-0340-M de 2 de septiembre de 2022, el coordinador general de Asesoría Jurídica entregó al secretario general de la Asamblea Nacional el “*Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción parcial*”.
4. El 5 de septiembre de 2022, en oficio S/N, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.
5. Por sorteo electrónico realizado ese mismo día, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 13 de septiembre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa e informó al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado la recepción del proceso.

## II. Competencia

7. De conformidad con el numeral 3 del artículo 438 de la Constitución de la República (“**Constitución**” o “**CRE**”), en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 89 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para dictaminar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucionalidad corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Oportunidad

8. Considerando que la Asamblea Nacional remitió el proyecto al presidente de la República el 25 de julio de 2022 y que este fue objetado el 24 de agosto del mismo año (párrafos 1 y 2 *supra*), se verifica que la objeción presidencial fue presentada oportunamente, es decir, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 137 de la Constitución.

## IV. Análisis constitucional

9. El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional declare que los artículos 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 17, 35, 41, 43, 46, 50, 52 y 53 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación transgreden los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (“**DUDH**”), los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“**PIDCP**”), el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“**DADH**”), el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”), el principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y los artículos 3, 7, 9, 11, 16 numerales 7 y 8, 17 numeral 3, 18, 66 numeral 6, 82, 195, 279, 313, 315, 316, 415 de la Constitución.
10. La Asamblea Nacional considera que la Ley Reformatoria no es “*un instrumento de persecución*”, sino “*más bien de mejora para tener un mejor desarrollo*” de la libertad de expresión. En similar sentido, esgrime que el proyecto no es un “*limitante*” bajo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, normas constitucionales y jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al contrario, considera que la Ley Reformatoria garantiza, promueve y defiende el ejercicio de las libertades de prensa, de opinión, de expresión y los derechos de información y comunicación, sin perder de vista la diversidad e interculturalidad.
11. En tal sentido, este Organismo analizará cada uno de los cargos presentados en la objeción, así como la respuesta de la Asamblea Nacional, a fin de determinar si los artículos impugnados son o no constitucionales.

### IV. 1. Sobre el artículo 2 de la Ley Reformatoria

#### **IV. 1. 1. Contenido de la norma objetada**

12. Este artículo reforma el artículo 3 de la Ley Orgánica de Comunicación (“**LOC**”) y elimina a la “*opinión*” como parte del “*contenido comunicacional*” que se difunde en medios de comunicación.

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
Art. 3.- Contenido comunicacional. - Para los efectos de esta ley, se entenderá por contenido todo tipo de información u opinión que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación social.	Artículo 2.- Suprímase las palabras “ <i>u opinión</i> ” del artículo 3 de la Ley Orgánica de Comunicación sobre el contenido comunicacional.  Art. 3.- Contenido comunicacional. -Para los efectos de esta ley, se entenderá por contenido todo tipo de información <del>u opinión</del> que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación social.

#### **VI. 1. 2. Fundamento de la objeción**

13. El presidente de la República explica que esta norma reforma el artículo 3 de la LOC y elimina la palabra “*opinión*” dentro de la definición de “*contenido comunicacional*”. Así, anota que el artículo 1 de la LOC precisa que dicho cuerpo normativo busca desarrollar, proteger, promover, garantizar, regular y fomentar el ejercicio de los derechos a la comunicación en el país. Bajo esa lógica, la lectura del artículo 3 – tras la reforma – excluiría a la opinión como parte del ejercicio del derecho a la comunicación, “*limitando la aplicación de todo cuerpo legal únicamente a los contenidos de tipo informativo*”. A su criterio:

*De aceptarse estas reformas, por ejemplo el derecho a la réplica quedaría excluido de la protección legal pero también los columnistas de opinión quedarían excluidos de los mecanismos de protección aplicables a los periodistas.*

14. En tal virtud, refiere que la norma vulnera los artículos 3 numeral 1 y 82 de la Constitución, el artículo 19 de la DUDH, el artículo 19 del PIDCP, el artículo 4 de la DADH, el artículo 13 de la CADH, la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Opinión Consultiva N°. 05-85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”). Esto, porque la libertad de expresión comprende el derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que “*incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones*”. Además, señala que la libertad de expresión no es absoluta y que puede ser objeto de regulación, sin que esto implique censura a las opiniones.

15. Recuerda que la Corte IDH condenó al Ecuador en el *Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador* y determinó que la legislación interna del Estado ecuatoriano debe ser adecuada para garantizar el respeto a la libertad de opinión.
16. De conformidad con lo anterior, señala que el artículo 3 numeral 1 de la Constitución determina que el Estado tiene el deber de “*garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales*”. Igualmente, el artículo 13 de la CADH establece que “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos (...) o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En ese sentido, considera que se limita el derecho a la libertad de expresión.
17. Por las consideraciones señaladas, indica que este artículo es inconstitucional y debe eliminarse.

#### IV. 1. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

18. Al respecto, indica que “*el mal uso o abuso de la opinión por ciertos comunicadores a [sic] desembocado en múltiples acciones de índole legal toda vez que cada cierto tiempo un grupo de periodistas expones [sic] opiniones como verdaderas sin un mínimo intento de investigación sobre lo que expresan en sus espacios comunicacionales*”. En tal sentido, señala que el derecho a la réplica “*no constituye la emisión de una opinión, sino la defensa de un ataque o mención en un espacio comunicacional*”.
19. Esgrime que la libertad de expresión no debe confundirse con las “*opiniones sin fundamentos*” y que, además, esta no es “*ilimitada*”. Finalmente, considera que la opinión debería regularse, pues el Estado “*tiene la obligación de limitar esta brecha comunicacional en la cual la opinión puede de ser positiva y o negativa ya ataca [sic] directamente a la estabilidad de un estado*”.

#### IV. 1. 4. Resolución del problema jurídico

20. En lo principal, el presidente de la República considera que eliminar a la *opinión* es incompatible con el derecho a la libertad de expresión porque la LOC busca promover, proteger, desarrollar y garantizar este derecho y fortalecer la comunicación en todo el país, por lo que, suprimirla desconoce que ésta es una manifestación de la libertad de expresión. En ese sentido, le corresponde a esta Corte examinar, en primer lugar, la relación entre la opinión y el mentado derecho para, luego, determinar si la primera es un contenido que puede ser producido y difundido en los medios de comunicación, de conformidad con el artículo objetado.
21. Así, la Corte aclara que la opinión forma parte del derecho a la libertad de expresión y se encuentra constitucionalmente protegida, pues la Constitución reconoce y garantiza el derecho de cada persona a “*expresar su pensamiento libremente y en*

*todas sus formas y manifestaciones*".<sup>1</sup> Esto se complementa con lo determinado en los tratados internacionales de derechos humanos respecto al reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho fundamental que emana de la dignidad humana.<sup>2</sup> La DADH precisa que *"toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio"*.<sup>3</sup> Este derecho tutela la búsqueda, recepción y difusión de ideas, información y opiniones de toda índole a través de cualquier medio y, correlativamente, la facultad de acceder, buscar y recibir ese contenido. El derecho a la libertad de expresión es fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos, principalmente, del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión porque permite que las creencias e ideas de cada persona se exterioricen al mundo. Es así que la lectura sistemática de la DUDH demuestra que la libertad de pensamiento se encuentra imbricada con la libertad de expresión.

**Artículo 18.-** *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*

**Artículo 19-** *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Énfasis añadido).*

22. Entonces, el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión y el derecho a la libertad de expresión guardan un vínculo sustancial e indisoluble al ser indispensables para el desarrollo de la personalidad y como garantías de la protección de la dignidad humana. A su vez, la doctrina jurídica ha buscado consolidar el derecho a la comunicación, mismo que no se refiere a la defensa de los medios de comunicación, sino que, entre otras cuestiones, implica la protección que requieren los distintos medios y canales que posibilitan el proceso de intercambio plural, inclusivo y diverso de las manifestaciones de la libertad de expresión en las sociedades democráticas.<sup>4</sup> En ese orden de ideas, una restricción a cualquiera de estos

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 66 numeral 6.

<sup>2</sup> Ver, CADH, artículo 13; DUDH, artículo 19; PIDCP, artículo 19, entre otros.

<sup>3</sup> DADH, artículo IV.

<sup>4</sup> La Constitución de la República del Ecuador reconoce en su artículo 16 el derecho a la comunicación y determina que el mismo comprende, entre otras cuestiones, el acceso, creación y participación en los distintos medios de comunicación *"1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. 4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad. 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación"*.



derechos puede comprometer potencialmente el ejercicio de los demás.<sup>5</sup> En función de esta doble dimensión de la libertad de expresión, la Corte IDH ha resaltado que especialmente cuando se trata de la difusión de asuntos de interés público, *“la libertad de expresión constituye una piedra angular en la existencia de una sociedad democrática”*.<sup>6</sup>

23. Vista la normativa universal referida, la libertad de expresión es el mecanismo que permite la articulación de la vida de cada persona en la sociedad. Así, la Corte IDH ha aclarado que existen dos dimensiones de la libertad de expresión: (i) la protección a las personas que manifiestan sus ideas, transmiten información, exponen sus opiniones y, en general, ejercen el derecho al emitir, crear o producir cualquier contenido para comunicarlo al mayor número de destinatarios posibles: *dimensión individual*<sup>7</sup> y simultáneamente (ii) el derecho de la sociedad a acceder, recibir, buscar y conocer todas esas formas de expresión del pensamiento ajeno: *dimensión social*. Por estas razones, la libertad de expresión se concibe como *“un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”*.<sup>8</sup> De manera que cualquier restricción a la libertad de expresión en su esfera individual trastoca al mismo tiempo la dimensión colectiva o social del derecho.<sup>9</sup>

24. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha referido que el papel de los periodistas y de los medios de comunicación es fundamental para materializar la libertad de expresión en sus dos dimensiones. El periodismo actúa como la manifestación *“primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento”*<sup>10</sup> a título individual por parte de los comunicadores, directores, editores, columnistas y demás personas que ejercitan la comunicación social de modo continuo, estable y

<sup>5</sup> El informe del director general de la UNESCO N°. 19 C/93 de 16 de agosto de 1976, acápite N°. 8, expresa: *“la libertad de pensamiento explica las libertades de opinión y de expresión y estas, a su vez, fundamentan la libertad de información. En último término, las libertades de opinión, de expresión y de información vienen a constituirse en una puesta en acción de la libertad de pensamiento”*.

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno vs. Ecuador. Sentencia de 3 de junio de 2021 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 426, párr. 152.

<sup>7</sup> La Corte IDH explicó que la dimensión individual del derecho a la libertad de expresión *“no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”*. Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A N°. 5, párr. 31.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 32.

<sup>9</sup> Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha dilucidado que *“[u]n determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones. En la misma medida, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo ambas dimensiones”*. CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 15. Ver, Caso Palacio Urrutia y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 24 de noviembre de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 98.

<sup>10</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 71.

remunerado<sup>11</sup> sin que su estatus como periodistas dependa de un título profesional, la pertenencia a una colegiatura o de la obtención de una tarjeta profesional.<sup>12</sup> En cambio, los medios de comunicación actúan como “*verdaderos instrumentos de la libertad de expresión*”<sup>13</sup>, al posibilitar la difusión de diversa información y también de opiniones que permiten la deliberación social y la pluralidad de ideas, así como el fortalecimiento del debate público en las sociedades democráticas.

25. En línea con lo anterior, se verifica que la opinión goza de reconocimiento y protección al ser una de las manifestaciones del derecho la libertad de expresión que puede ser difundida en los medios de comunicación. Sin detrimento de esto, esta Corte anota que la Constitución reconoce a la opinión como un *derecho autónomo* que es plenamente justiciable:

Art. 66.- *Se reconoce y garantizará a las personas: (...)*

6. *El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones* (Énfasis añadido).

26. Así, se verifica que la opinión, además de ser una manifestación de la libertad de expresión, conforme al texto constitucional es un derecho autónomo. De manera contundente, el texto constitucional reconoce que el *derecho a opinar*:

- i. Se sostiene en las ideas, criterios y posturas de cada persona *-su pensamiento-*.
- ii. Estos pensamientos se exteriorizan al mundo y se difunden a la sociedad *-se expresan-*.
- iii. En la manera y por los medios que considere cada persona *-en todas sus formas y manifestaciones-*.
- iv. Y finalmente, el *derecho a opinar* se disfruta a plenitud *en libertad*, cuestión que obliga al Estado a asegurar las condiciones para que se ejerza el derecho *libremente*.

27. Con fundamento en el artículo 66 y en las consideraciones desarrolladas *ut supra*, se constata que la Constitución establece que la *opinión* tiene un vínculo intrínseco y necesario con la libertad de pensamiento y de expresión, por lo que, tiene un estándar elevado de tutela pues cualquier restricción o limitación directa o indirecta tiene la

---

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otros vs. Colombia. Sentencia de 26 de agosto de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107.

<sup>12</sup> El Comité de Derechos Humanos ha referido que en la función periodística “*participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios*”. Comité de Derechos Humanos. Observación General N°. 34, 102º periodo de sesiones, párr. 44.

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 74, párrs. 149 a 150.

potencialidad de comprometer a los otros derechos. Asimismo, se constata que los medios de comunicación actúan como canales para el ejercicio de la libertad de expresión, en atención a lo cual su labor no se reduce a la producción y difusión de contenidos de carácter informativo – información –, sino que incluye la transmisión de distintas y diversas opiniones como manifestaciones indispensables del mentado derecho para la formación y desarrollo del debate público y democrático. En tal virtud, este Organismo ha sido enfático al aclarar que la libertad de expresión comporta el producir, recibir y difundir “*opiniones y noticias*”.<sup>14</sup>

28. Por su parte, la LOC atañe al proceso comunicativo que se produce y desarrolla a través de los medios de comunicación. Así, conforme al criterio esgrimido, los medios de comunicación son canales a través de los cuales se difunden, principalmente, dos manifestaciones de la libertad de expresión relacionadas con el ejercicio de la información y la opinión. La primera se caracteriza porque el “*elemento preponderante reside en la descripción de hechos objetivos por medio de los cuales se busca que la sociedad se encuentre al tanto del acontecer público*”.<sup>15</sup> En cambio, el ejercicio de la *opinión* comprende juicios subjetivos de carácter individual, pues responde a la forma en la que una persona concibe, entiende e interpreta la realidad para formar su criterio y comunicarlo a los demás. Este ejercicio de la libertad de expresión se caracteriza por tener un carácter eminentemente subjetivo que no puede someterse a estándares de verdad, falsedad<sup>16</sup>, verificación o rigurosidad, pues aquello implicaría calificar el pensamiento de una persona.
29. En la sentencia N°. 003-14-SIN-CC, la Corte Constitucional analizó la definición de contenido comunicacional contenida en la LOC e indicó que este artículo únicamente define a los “*contenido[s] susceptible[s] de ser producido[s], recibido[s], difundido[s] e intercambiado[s] a través de los medios de comunicación*”<sup>17</sup>, lo que “*de ninguna forma [significa] que el legislador conciba a los dos términos [información y opinión] de manera similar y los regule sin diferenciación*”<sup>18</sup>, ya que existen distinciones sustantivas entre estos contenidos.
30. El artículo objetado determina de manera general los contenidos que pueden ser producidos y transmitidos en los medios de comunicación, cuestión que no solo

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr., 135. Ver, Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 32.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 152.

<sup>16</sup> La Corte IDH ha precisado que las opiniones “*no pueden considerarse ni verdaderas ni falsas (...) La verdad o falsedad se predica sólo respecto a los hechos. De allí que no puede ser sometida a requisitos de veracidad la prueba respecto a juicios de valor*”. Corte IDH. Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 93.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014, p. 50. En esta sentencia, la Corte resolvió tres acciones públicas de inconstitucionalidad relacionadas con la LOC, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N°. 022 de 25 de junio de 2013. Cabe señalar que la LOC ha sido reformado en dos ocasiones a partir de su publicación. La primera reforma fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 107 de 24 de diciembre de 2019 y la segunda en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N°. 382 de 1 de febrero de 2021.

<sup>18</sup> *Ibid.*

incluye a las noticias o contenidos informativos, sino también a las opiniones como manifestaciones de la libertad de pensamiento y de expresión que legítimamente se difunden en los medios. Lo anterior no comporta que todos los contenidos puedan ser sometidos al mismo régimen de análisis, ya que, por ejemplo, la opinión no puede ser objeto de responsabilidad ulterior debido a su carácter eminentemente subjetivo y al no ser susceptible de un análisis de rigurosidad o veracidad, mientras que la información podría ser objeto de responsabilidad ulterior solo si se cumplen los estándares de real malicia y de reporte fiel, de conformidad con lo establecido por este Organismo<sup>19</sup>. Es así que, como ha quedado establecido, el artículo 3 de la LOC únicamente se refiere a la generalidad de contenidos que forman parte del proceso comunicacional, entre los cuales se encuentra también la opinión.

31. En este orden de ideas y de conformidad con el cargo de la objeción presidencial, se verifica que el artículo 1 de la LOC determina que la finalidad de dicha ley es proteger el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y comunicación.<sup>20</sup> Por su parte, la norma acusada define de manera general los contenidos que deberían ser protegidos a lo largo del articulado de dicho cuerpo legal para concretizar y desarrollar dichos derechos. En ese sentido, este Organismo considera que eliminar a la *opinión* como un *contenido comunicacional implica* desconocer la aptitud que tiene este discurso para ser transmitido en los distintos medios de comunicación como ejercicio de la libertad de pensamiento, expresión, comunicación y también como un derecho autónomo.<sup>21</sup>
32. No se colige de qué manera lo señalado por la Asamblea Nacional respecto a la constitucionalidad del artículo impugnado garantiza los derechos de las y los jóvenes (artículo 39 de la Constitución), el reconocimiento de todas las formas de organización de la sociedad (artículo 96 de la Constitución) y la garantía de que el sistema de comunicación social asegure el ejercicio de los derechos a la comunicación, información y la libertad de expresión, así como la participación ciudadana (artículo 384 de la Constitución). Por el contrario, la finalidad de la LOC, según sus considerandos y su artículo 1, es desarrollar y fomentar la libertad de expresión, es así que, la opinión no puede ser excluida por constituir una manifestación de este derecho.
33. La Asamblea Nacional invoca el artículo 261 número 10 de la Constitución para precisar que el Estado tiene el control del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones. No obstante, dicha norma se refiere a la

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 79.

<sup>20</sup> La LOC determina que “[e]sta ley tiene por objeto desarrollar, proteger, promover, garantizar, regular y fomentar, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en los instrumentos de derechos humanos y en la Constitución de la República del Ecuador. Además, el objeto de esta Ley comprenderá la protección del derecho a ejercer la libertad de expresión, y a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de medios de comunicación”.

<sup>21</sup> Incluso la LOC reconoce en otros artículos que la opinión es un tipo de contenido, por ejemplo, el artículo 60 que determina la identificación y clasificación de los tipos de contenidos difundidos en medios.

facultad exclusiva del Estado Central de organizar, administrar y regular a este sector estratégico, cuestión que no se relaciona con el contenido de la norma objetada.

34. Por otro lado, la Asamblea Nacional alega que existe un “*mal uso o abuso de la opinión*” y que dichos comentarios no poseen un “*mínimo de investigación*”. Estos argumentos no son plausibles porque la naturaleza de la opinión “*no puede ser sometida a requisitos de veracidad*”<sup>22</sup> debido a su carácter subjetivo. Estos argumentos no se relacionan con la constitucionalidad de la norma impugnada, sino con la caracterización que, a juicio del legislador, pueden tener determinados tipos de opiniones.
35. La Asamblea Nacional confunde el rol que tiene el Estado en cuanto al control del espectro radioeléctrico y al régimen de telecomunicaciones con una presunta defensa de estabilidad estatal. En concreto, refiere que “*tiene la obligación de limitar esta brecha comunicacional en la cual la opinión puede de ser positiva y o negativa ya ataca directamente a la estabilidad de un estado [sic]*”. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en aclarar que el Estado no es titular de los derechos al honor, a la rectificación y a la información, pues sus titulares son únicamente las personas.<sup>23</sup> El Estado no tiene derecho a no ser “*atacado*” por opiniones que éste mismo califique como *positivas* o *negativas*, por el contrario, sus decisiones deben ser objeto del más alto y riguroso escrutinio público porque comprometen derechos y deberes de toda la sociedad. Son las personas quienes tienen derecho a aprobar, rechazar, calificar y criticar toda actuación pública. La estabilidad estatal – contrario a lo que alega la Asamblea Nacional – se persigue a través de las decisiones políticas, económicas y sociales que toma un Estado y, de ninguna manera, mediante la restricción de la opinión. Tanto es así, que la Constitución en su artículo 95<sup>24</sup> permite el control social de todos los niveles de gobierno.
36. En conclusión, el artículo acusado define a todas las manifestaciones de la libertad de expresión que son susceptibles de ser producidas, recibidas, difundidas e intercambiadas en medios de comunicación, por lo que, merecen ser protegidas de conformidad con el sentido teleológico de la LOC, a saber, el desarrollo, protección y fomento de la libertad de expresión y de la comunicación en el país. A la luz de este análisis, esta Corte considera que la norma objetada resulta incompatible con la Constitución al suprimir a la *opinión*, pues ésta constituye una manifestación del derecho a la libertad de expresión que puede ser difundida en los medios de comunicación. Ahora bien, resulta necesario aclarar que los *contenidos*

<sup>22</sup> Corte IDH. Caso Kimel vs. Argentina, párr. 80.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, párr. 34 y 35.

<sup>24</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 95: “[l]as ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

*comunicacionales* descritos en el artículo 3 de la LOC se relacionan exclusivamente con los contenidos que deben ser protegidos y desarrollados por la ley para que ésta cumpla su finalidad. Por ello, resulta necesario aclarar que los *contenidos comunicacionales* no son equivalentes a la mera referencia a “*contenidos*” difundidos en los medios de comunicación que constan en otros artículos de la LOC, pues cada artículo debe ser considerado en atención a su finalidad – protección, regulación o sanción – y a los estándares desarrollados por esta Corte, así como por el derecho internacional. En este sentido, por ejemplo, también han sido objetados los artículos 11 y 12 de la Ley Reformatoria que modifican a los artículos 19 y 20 de la LOC, en estas normas se regulan situaciones específicas respecto a determinados tipos de contenidos<sup>25</sup> y de ninguna manera alcanzan a todos los *contenidos comunicacionales*, especialmente a la opinión, que pretende tutelar, garantizar y fomentar la LOC.

37. En virtud de lo esgrimido, esta Corte evidencia que el artículo 2 de la Ley Reformatoria es incompatible con la CRE, toda vez que al eliminar la palabra *opinión* dentro de la definición del “*contenido comunicacional*” que producen los medios de comunicación, inobserva que la *opinión* es un derecho y una manifestación de la libertad de expresión que es susceptible de ser difundida en los medios de comunicación; por lo que la norma acusada se contrapone al artículo 66 numeral 6 de la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, la norma impugnada inobserva la obligación del Estado de actuar como garante del goce y ejercicio de los derechos humanos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales (artículo 3 numeral 1). En atención a lo anterior, procede la objeción presidencial respecto al artículo 2 de la Ley Reformatoria que modifica al artículo 3 de la LOC.

## **IV. 2. Sobre el artículo 3 de la Ley Reformatoria**

### **IV. 2. 1. Contenido de la norma objetada**

38. Este artículo reforma el inciso quinto del artículo 6 de la LOC, que se refiere a la pertenencia de los medios de comunicación social de carácter nacional. Específicamente, la Ley Reformatoria suprime la frase “*salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional*”.

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
Art. 6.- Alcance territorial de los medios de comunicación. Los medios de comunicación social adquieren carácter nacional cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda, llegue a más del 30% o	Artículo 3.- Suprímase la frase “ <i>salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional</i> ”, en el quinto inciso del artículo 6 de la Ley Orgánica de Comunicación sobre alcance territorial de los medios de comunicación social.

<sup>25</sup> Las precisiones sobre estos contenidos serán desarrolladas en la resolución del quinto problema jurídico.

<p>más de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo.</p> <p>Los medios de comunicación social adquieren carácter regional cuando su cobertura, publicación o circulación según corresponda, llegue a más del 5% y hasta el 30% de la población del país de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación de carácter local adquieren su carácter cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda llegue hasta el 5% de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación social de carácter nacional no podrán pertenecer en más del 49% de su paquete accionario, de forma directa o indirecta, a organizaciones o compañías extranjeras domiciliadas fuera del Estado Ecuatoriano, ni a ciudadanos extranjeros, salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional.</p>	<p>Art. 6.- Alcance territorial de los medios de comunicación. Los medios de comunicación social adquieren carácter nacional cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda, llegue a más del 30% o más de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo.</p> <p>Los medios de comunicación social adquieren carácter regional cuando su cobertura, publicación o circulación según corresponda, llegue a más del 5% y hasta el 30% de la población del país de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación de carácter local adquieren su carácter cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda llegue hasta el 5% de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación social de carácter nacional no podrán pertenecer en más del 49% de su paquete accionario, de forma directa o indirecta, a organizaciones o compañías extranjeras domiciliadas fuera del Estado Ecuatoriano, ni a ciudadanos extranjeros, <del>salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional.</del></p>
--	---

#### **IV. 2. 2. Fundamento de la objeción**

39. El presidente de la República considera que esta disposición crea una distinción injustificada entre ecuatorianos y extranjeros que residen en el Ecuador, además de contravenir lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, que reconoce que los extranjeros que se encuentran en territorio ecuatoriano tienen los mismos derechos y deberes que los nacionales. Además, arguye que la norma contraviene el artículo 416 de la Constitución y la Decisión 462 de la Comunidad Andina (“CAN”) respecto a adecuar el derecho comunitario andino al Acuerdo con la Unión Europea, Acuerdo con EFTA (*European Free Trade Area* por sus siglas en inglés o Acuerdo Europeo de Libre cambio – AELC), entre otros. Finalmente, señala que, respecto a la propiedad de los medios de comunicación social, la Constitución en su artículo 312 únicamente impone restricciones “*respecto de entidades o grupos financieros, sus representantes legales, directores y accionistas, por lo que mal podría una Ley extender esta restricción de derechos*”.

#### IV. 2. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

40. La Asamblea Nacional no se pronunció sobre la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República contra el artículo 3 de la Ley Reformatoria.

#### IV. 2. 4. Resolución del problema jurídico

41. Conforme se desprende del párrafo 39 *supra*, el Ejecutivo considera que la norma impugnada crea una “*distinción injustificada*” entre nacionales y extranjeros residentes en el Ecuador para ser propietarios de parte del paquete accionario de los medios de comunicación social de carácter nacional.<sup>26</sup> Específicamente, se refiere al derecho consagrado en el artículo 9 de la Constitución: “[l]as personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”. Esta Corte estima que los derechos constitucionales que los extranjeros residentes ya no podrían ejercer son aquellos contenidos en el artículo 66 numeral 15 del texto constitucional: “[s]e reconoce y garantizará a las personas: El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”; y, en los artículos 66 numeral 26

---

<sup>26</sup> Ley Orgánica de Comunicación. Registro Oficial Suplemento N°. 22 de 25 de junio de 2013. “Artículo 5.-Medios de comunicación social.-Para efectos de esta ley, se consideran medios de comunicación social a las organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a los concesionarios de frecuencias de radio y televisión, que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet. Para el efecto, no se considerarán medios de comunicación al espectro radioeléctrico, ya que las mismas son concesionadas por el Estado” (Énfasis añadido). La Ley Reformatoria no modifica este artículo.



en concordancia con el artículo 321 de la norma *ibidem*<sup>27</sup>, al anular su derecho a la propiedad sobre los referidos medios.

42. En tal virtud, esta Corte determinará si el artículo 3 de la Ley Reformatoria genera un trato discriminatorio, pues en el artículo 6 de la LOC se garantiza el derecho de los extranjeros que residen de manera regular en territorio ecuatoriano a ser propietarios de medios de comunicación social de carácter nacional bajo los parámetros y límites establecidos en la norma, mientras que en la Ley Reformatoria únicamente se reconoce este derecho a personas naturales o jurídicas **ecuatorianas**.
43. Por tanto, este Organismo analizará la norma impugnada a través de un *test* de igualdad.<sup>28</sup> Sobre el primer elemento, se evidencia que: (i) efectivamente existen sujetos comparables, por un lado, extranjeros residentes en el Ecuador que no pueden ser propietarios del paquete accionario de un medio de comunicación social de carácter nacional y, por otro lado, ecuatorianos que sí pueden ser propietarios de lo referido.
44. Sobre el segundo elemento, se desprende que: (ii) existe un trato diferenciado que se fundamenta en la residencia regular, pues en el supuesto que prevé la norma, los extranjeros no tendrán los mismos derechos que los ecuatorianos.
45. En tal virtud, y previo a dilucidar si la referida distinción es justificada o discriminatoria, esta Corte debe determinar si la residencia regular es una categoría protegida, una categoría sospechosa o ninguna, considerando el contexto del artículo impugnado. Para determinar una categoría sospechosa, la jurisprudencia de este Organismo refiere cuatro factores no copulativos: (i) el grupo es sujeto de discriminación; (ii) el grupo es desaventajado y ha sido sistemáticamente discriminado; (iii) el grupo ha sufrido – históricamente – o sufre una extensión e intensidad de discriminación en mayor grado; y, (iv) los individuos del grupo han sido discriminados con base en factores inmutables que no podrían variarse con la voluntad de la persona.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Constitución de la República del Ecuador. “**Art. 66.**-Se reconoce y garantizará a las personas: 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

“**Art. 321.**-El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 155. En dicha sentencia, se estableció que el test de igualdad se debe realizar analizando los siguientes elementos: “(i) la comparabilidad de los sujetos o titulares de derechos; (ii) la constatación si existe un trato diferenciado, con base en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 CRE; y, (iii) la verificación de si la diferencia es justificada o discriminatoria”. Párr. 147: Los niveles de escrutinio que fundamentan el parámetro *iii*) del test se sustentan sobre las categorías contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la CRE: (i) bajo si se atenta contra la igualdad formal, (ii) medio a partir de categorías protegidas; y, (iii) estricto cuando la distinción se basa en una categoría sospechosa.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

46. Esta Corte considera que la residencia regular no constituye una categoría sospechosa, pues no es posible afirmar que, con base en ella, las personas han sido sujetas a discriminación, desventaja o han sido históricamente discriminadas en mayor grado.
47. En consecuencia, se analizará el tercer elemento bajo un escrutinio medio, toda vez que la residencia regular es una categoría protegida bajo el artículo 11 numeral 2 de la CRE<sup>30</sup>: (iii) para lo cual, conforme el artículo 3 numeral 2 de la norma *ibidem*, corresponde determinar si la distinción contenida en el artículo impugnado es proporcional, es decir, si protege (i) un fin constitucionalmente válido o legítimo; (ii) es idónea o adecuada para cumplir tal fin constitucional; (iii) es necesaria en el sentido de ser lo menos gravoso para el ejercicio de los derechos; y, (iv) es proporcional en sentido estricto, para lo cual debe existir un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.<sup>31</sup>
48. Esta Magistratura evidencia que la distinción no persigue un fin constitucionalmente válido, *i.e.* la norma impugnada no prevé una justificación para su adopción y tampoco se desprende una de los informes para primer y segundo debate de la Ley Reformatoria en los que se aprobó el informe de minoría que contenía el referido proyecto de ley. Por tanto, esta Corte se abstiene de examinar los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que la distinción se configuró en un trato discriminatorio pues la medida no logró superar el primer parámetro de análisis. Como resultado, la Corte declara que el artículo 3 de la Ley Reformatoria contiene una distinción discriminatoria que es incompatible con los artículos 9, 11 numeral 2, 66 numerales 15 y 26 y 321 de la Constitución, al discriminar arbitrariamente a los ciudadanos extranjeros que residen de manera regular en territorio ecuatoriano, por lo que, procede la objeción presidencial.

#### **IV. 3. Sobre el artículo 4 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 3. 1. Contenido de la norma objetada**

49. Este artículo reforma el artículo 6 de la LOC en su totalidad, modificando su quinto inciso de forma distinta a aquella prevista por el artículo 3 de la Ley Reformatoria, analizado en la sección precedente:

LOC actual	Ley Reformatoria
------------	------------------

<sup>30</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 11.-El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”* (Énfasis añadido).

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 152.

<p>Art. 6.- Alcance territorial de los medios de comunicación. Los medios de comunicación social adquieren carácter nacional cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda, llegue a más del 30% o más de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo.</p> <p>Los medios de comunicación social adquieren carácter regional cuando su cobertura, publicación o circulación según corresponda, llegue a más del 5% y hasta el 30% de la población del país de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación de carácter local adquieren su carácter cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda llegue hasta el 5% de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación social de carácter nacional no podrán pertenecer <b>en más del 49%</b> de su paquete accionario, de forma directa o indirecta, a organizaciones o compañías extranjeras domiciliadas fuera del Estado Ecuatoriano, ni a ciudadanos extranjeros, salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional (Énfasis añadido).</p>	<p>Artículo 4.- Refórmese el artículo 6 cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art 6. Alcance territorial de los medios de comunicación social. Los medios de comunicación social adquieren carácter nacional cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda, llegue a más del 30% o más de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo.</p> <p>Los medios de comunicación social adquieren carácter regional cuando su cobertura, publicación o circulación según corresponda, llegue a más del 5% y hasta el 30% de la población del país de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación de carácter local adquieren su carácter cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda llegue hasta el 5% de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.</p> <p>Los medios de comunicación social de carácter nacional no podrán pertenecer <b>en todo o en parte</b> de su paquete accionario, de forma directa o indirecta, a organizaciones o compañías extranjeras domiciliadas fuera del Estado Ecuatoriano ni a ciudadanos extranjeros, <del>salvo aquellos ciudadanos extranjeros que residan de manera regular en el territorio nacional</del> (Énfasis añadido).</p>
---	---

#### IV. 3. 2. Fundamento de la objeción

50. El Ejecutivo señala que este artículo contradice el artículo 3 de la Ley Reformatoria, pues éste último dispone suprimir una frase del último inciso del artículo 6 de la LOC, mientras que el artículo 4 sustituye todo el texto del artículo 6. A su juicio, existe un “*error técnico legislativo evidente*” que vulnera la seguridad jurídica, al generar “*confusión*” en los obligados por el proyecto de ley.

#### IV. 3. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

51. La Asamblea Nacional no se pronunció sobre la objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República contra el artículo 4 de la Ley Reformatoria.

#### IV. 3. 4. Resolución del problema jurídico

52. En primer lugar, se le recuerda al presidente de la República que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, específicamente en el control previo que se realiza a las leyes en proceso de formación en función de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad que se presenten, la Corte Constitucional está obligada a ceñirse a los argumentos que ha propuesto el Ejecutivo, a fin de no alterar el equilibrio que debe existir entre los colegisladores. En tal virtud, y toda vez que su argumentación se limita a cuestionar un “*error técnico legislativo evidente*”, este Organismo considera necesario precisar lo siguiente.

53. En el dictamen N°. 4-19-OP/19, la Corte Constitucional señaló que:

[El] defecto de racionalidad legislativa constituye propiamente un error de técnica legislativa, como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc. **De la presencia de tales errores no se sigue, sin más, que ellos deban ser corregidos por el control de constitucionalidad y, menos todavía, se sigue que las disposiciones jurídicas afectadas deban declararse inconstitucionales por su sola consideración.** Si fuese así, las cuestiones de constitucionalidad proliferarían hasta socavar la unidad y validez del sistema jurídico en su conjunto. **Para que una objeción de inconstitucionalidad pueda ser examinada y resuelta por la Corte, es preciso que el presidente de la República formule un argumento acerca de la violación de una norma regulativa de rango constitucional, procedimental o sustantiva.** Puesto que eso no ocurre con los meros errores de técnica legislativa, la corrección de los mismos no puede ser materia de control constitucional sino del propio procedimiento legislativo, según y cuando proceda (Énfasis añadido).<sup>32</sup>

54. Ratificando dicho criterio, en la sentencia N°. 54-17-IN/22, esta Magistratura determinó que: “*un error de redacción o técnica legislativa no constituye una razón relevante para que esta Corte declare -en estricto sentido- una contradicción a la Constitución*”.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 61.

55. Por tanto, la Corte declara que la objeción presentada por el presidente de la República contra el artículo 4 de la Ley Reformatoria es improcedente y se abstiene de emitir criterios adicionales, ratificando que no se ha pronunciado sobre la compatibilidad o no del artículo impugnado con la Constitución, pues los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo no lo permiten.

#### **IV. 4. Sobre el artículo 8 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 4. 1. Contenido de la norma objetada**

56. Este artículo reforma el artículo 12 de la LOC en los siguientes términos:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
Art. 12.-Principio de democratización de la comunicación e información.-Las actuaciones y decisiones de los funcionarios y autoridades públicas con competencias en materia de derechos a la comunicación, propenderán permanente y progresivamente a crear las condiciones materiales, jurídicas y políticas para alcanzar y profundizar la comunicación democrática, mediante el ejercicio de los derechos de comunicación y libertad de expresión, el acceso equitativo a la propiedad de los medios de comunicación, creación de medios de comunicación, generación de espacios de participación y al acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas para los medios de radio y televisión abierta y por suscripción.	Artículo 8.- Refórmese el artículo 12, cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera: Art. 12.- Principio de democratización de la comunicación e información. Las actuaciones y decisiones de los funcionarios y autoridades públicas con competencias en materia de derechos a la comunicación, propenderán permanente y progresivamente a crear las condiciones materiales, jurídicas y políticas para alcanzar y profundizar <b>la democratización de la propiedad y acceso a los medios de comunicación, a crear medios de comunicación, a generar espacios de participación, al acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas para los servicios de radio y televisión abierta y por suscripción, las tecnologías y flujos de información</b> (Énfasis añadido).

##### **IV. 4. 2. Fundamento de la objeción**

57. El presidente menciona que este artículo incorpora la frase “*democratización de la propiedad*” al artículo 12 de la LOC y amplía su alcance a “*los flujos de información*”.

58. Al respecto, menciona que el texto es ambiguo e indeterminado, lo que puede generar arbitrariedad en los procesos de asignación y concesión de frecuencias. Así, indica que al leer el artículo controvertido junto al artículo 50 y siguientes de la Ley Reformatoria, existiría una reducción significativa de la cantidad de frecuencias que

se pueden concesionar a favor de medios de comunicación privados y que estas se traspasarían a los medios de comunicación públicos y comunitarios, lo que conllevaría a una “restricción indirecta de información”.

59. A su criterio, ello sería contrario al artículo 13 numeral 3 de la CADH, pues los medios privados tienen un rol “central en la democracia”. Así, señala que una restricción a su participación “merma el pluralismo, la participación ciudadana, el autogobierno y reduce la posibilidad de que las personas fiscalicen y controlen el ejercicio del poder público”. Finalmente, considera que se afecta la dimensión social del derecho a la libertad de expresión, toda vez que se imposibilita a las personas a buscar y recibir la información difundida por los medios privados.

#### IV. 4. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

60. El órgano legislativo inicia su contestación refiriéndose al artículo 16 numeral 1 de la CRE y a los numerales 1 y 3 del artículo 13 de la CADH, previo a señalar que:

*[E]n ningún momento se reduciría la capacidad de frecuencia al contrario los que nos menciona y se considera tal como versa nuestra constitución a esta reforma de este articulado es la democratización de la propiedad y acceso a los medios de comunicación, a crear medios de comunicación, a generar espacios de participación, al acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas para los servicios de radio y televisión abierta y por suscripción, las tecnologías y flujos de información, en algunos países hay restricciones de contenido, este articulado que está siendo reformado abre más campo a la comunicación en estos últimos años existen en el espacio público numerosos ámbitos y modalidades de organización es decir hay más espacios de participación y comunicación, los medios de comunicación masivos han adquirido una centralidad insoslayable, constituyéndose en escenarios privilegiados de intercambios. Es decir al acceso a más frecuencias de este modo, el sistema de medios no sólo informa, también construye ideas, interpretaciones, y modos de entender que generan legitimidades y exclusiones aportando o dificultando la gobernabilidad social [sic].*

#### IV. 4. 4. Resolución del problema jurídico

61. Esta Corte evidencia que el Ejecutivo acusa al artículo 8 de ser inconstitucional por las siguientes razones: (i) se vulnera la seguridad jurídica al presuntamente contener un texto ambiguo e indeterminado, que podría resultar en arbitrariedades; y, (ii) se restringe la libertad de expresión, al presuntamente reducir la cantidad de frecuencias que pueden otorgarse a privados.
62. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, esta Magistratura recuerda que el mismo implica “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita [a la persona] tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.<sup>34</sup> Es decir, este derecho contiene tres elementos: (i) confiabilidad; (ii) certeza; y, (iii) no arbitrariedad. La confiabilidad está

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

garantizada con la generación de normas, *i.e.*, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.<sup>35</sup>

63. En cambio, respecto al requisito de *claridad* de la norma, “*debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma*”.<sup>36</sup>

64. En tal sentido, la obligación de emitir normas claras incluye el “*guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de[n] espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo[s] aplica*”.<sup>37</sup>

65. Lo anterior no implica que no pueda existir “*cierto grado de indeterminación en el uso de las palabras, particularmente en la producción de las normas*”<sup>38</sup>, pues, en principio, esta indeterminación podrá ser solventada mediante un ejercicio mínimo de interpretación que permita dilucidar el alcance de la norma.<sup>39</sup>

66. Dicho grado de interpretación, dependerá, además, de si se trata de un principio o de una regla, pues el primero contiene mandatos de optimización<sup>40</sup> y el segundo proposiciones jurídicas compuestas por uno o más supuestos de hecho y una o más consecuencias jurídicas.<sup>41</sup> En tal sentido, las reglas evidentemente requerirán de una mayor claridad, a fin de que sea posible determinar la permisión, sanción o prohibición prescrita.

67. Con base en lo expuesto, y considerando que el artículo objetado por el presidente contiene un principio o mandato de optimización, esta Corte no evidencia que el mismo adolezca de ambigüedad e indeterminación o, en general, de una falta de claridad que comprometa la seguridad jurídica. En tal virtud, reitera que al analizar la

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 22-13-IN/20 de 09 de junio de 2020, párr. 49; y, 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 52.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 53.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, pie de página 16.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párr. 61.

<sup>40</sup> La Corte Constitucional adoptó la definición de principios como mandatos de optimización, de conformidad con lo postulado por el jurista Robert Alexy. Ver, Robert Alexy, Teoría de los Derechos Fundamentales (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), p. 86 y ss. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 37-20-IS/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 14.

<sup>41</sup> De conformidad con la doctrina, la Corte dilucidó que una regla “*se compone de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica*”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 28.

constitucionalidad de una norma en abstracto le compete establecer si su contenido es incompatible con los derechos, principios o reglas consagradas en la Constitución<sup>42</sup>, mas no dilucidar su correcta aplicación e interpretación ni anticipar cómo los jueces, autoridades administrativas y servidores públicos aplicarán e interpretarán la norma, pues para ello existen métodos y reglas de interpretación a ser utilizados en el caso concreto.

68. En segundo lugar, este Organismo tampoco evidencia que la norma imponga una restricción o limitación de derechos en perjuicio de los medios privados, ni que implique la reducción del ámbito de protección de un derecho previamente garantizado, toda vez que, como se señaló en líneas previas, únicamente contiene un principio o mandato de optimización relacionado a garantizar que la propiedad y acceso a los medios de comunicación social, incluida su creación y la generación de espacios de participación, así como el acceso a las tecnologías y flujos de información, sea más amplia y diversa<sup>43</sup>, a la luz de la obligación estatal prevista en el artículo 17 numeral 2 de la CRE:

*El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:*

*2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada (Énfasis añadido).*<sup>44</sup>

69. Por tanto, se concluye que los términos “*democratización de la propiedad*” y “*flujos de la información*” incorporados por la Ley Reformatoria no son incompatibles con la Constitución, pues: (i) no comprometen la seguridad jurídica, al no contraponerse a ninguno de sus elementos (*ver* párrafo 67 *supra*); y, (ii) no restringen de forma directa o indirecta el derecho a la libertad de expresión de los privados, ya que, en el contexto amplio del articulado y el principio rector que este contiene, pretenden alcanzar los fines referidos en el párrafo 68 *supra*, *i.e.* garantizar el acceso a los

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 008-13-SIN-CC, caso N°. 0029-11-IN, de 13 de junio de 2013, pág. 9.

<sup>43</sup> *Ver*, Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Sentencia de 30 de agosto de 2019 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 38018, párr. 98: “*La Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda*”; y, párr. 99: “*Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo*” (Énfasis añadido).

<sup>44</sup> Dicha obligación es correlativa al derecho de las personas contenido en el artículo 16 de la CRE: “*Art. 16.-Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación*”.



medios de comunicación y a la tecnología y flujos de información de conformidad a lo previsto por la CRE. En tal sentido, no procede la objeción del presidente de la República sobre este artículo.

#### IV. 5. Sobre el artículo 9 de la Ley Reformatoria

##### IV. 5. 1. Contenido de la norma objetada

70. La norma *in examine* reforma el artículo 17 de la LOC de la siguiente manera:

LOC actual	Ley Reformatoria
<p>Art. 17.- Derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, e incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones.</p>	<p>Artículo 9.- Refórmese el artículo 17, cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art. 17.- Derecho a la libertad de pensamiento, expresión <b>y opinión</b>. Para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, todas las personas tienen derecho a expresarse <b>y opinar</b> libremente de cualquier forma y por cualquier medio, <b>y serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley</b>. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, o por cualquier otro procedimiento de su elección, e incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones. (Énfasis añadido).</p>

##### IV. 5. 2. Fundamento de la objeción

71. El Ejecutivo señala que el primer inciso de este artículo no distingue el régimen de responsabilidad ulterior aplicable a la difusión de la información y la opinión porque determina de manera imprecisa que “*serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley*”. Agrega que la información y la opinión son manifestaciones protegidas por la ley bajo el umbral del derecho a la libertad de expresión.
72. Distingue la información de la opinión y cita la sentencia constitucional N°. 1651-12-EP/20, en la que se anotó que “*el ejercicio de la opinión es la manifestación de un juicio subjetivo sobre un tema*” y la información tiene un elemento preponderante que “*reside en la descripción de los hechos objetivos por medio de los cuales se busca que la sociedad se encuentre al tanto del acontecer público*”. En ese sentido, resalta

que la libertad de expresión “*confiere un amplísimo grado de protección a las opiniones que, aunque resulten chocantes, ofensivas o disruptivas, igualmente deben ser toleradas*”, cuestión que abordó la Corte IDH en la sentencia del Kimel vs. Argentina.

73. Por las consideraciones referidas, se sostiene que la norma vulnera el artículo 66 numeral 6 de la Constitución y el artículo 13 de la CADH.

#### IV. 5. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

74. La Asamblea Nacional arguye que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, por tanto, puede limitarse para respetar los derechos o reputación de terceros, así como para garantizar la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral de la sociedad. En ese sentido, considera que el texto propuesto busca “*regular la actividad comunicacional no limitando en ningún contexto la capacidad o derecho de las personas de opinar y expresar su pensamiento libremente*”, pues el expresarse no es sinónimo de “*hacer cualquier cosa*”.

#### IV. 5. 4. Resolución del problema jurídico

75. El artículo impugnado agrega a la *opinión* y la frase “*serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley*”, lo que para el presidente de la República vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues la *opinión* – como manifestación de este derecho – tiene un alto umbral de protección y, en general, no puede ser objeto de responsabilidad.
76. En primer lugar, este Organismo advierte que añadir a la palabra *opinión* y la frase “*serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley*”, trae como consecuencia que el artículo establezca la posibilidad de que los derechos a la libertad de **pensamiento, expresión y opinión** puedan ser objeto de responsabilidad de manera general. En ese sentido y con fundamento en la objeción presidencial, se procederá a examinar el cargo.
77. La Constitución reconoce el derecho a la libertad de expresión en todas sus formas y manifestaciones.<sup>45</sup> Este derecho posibilita la transmisión de expresiones propias a los demás (dimensión individual), así como la facultad que asiste al resto de personas de recibir y conocer dichas expresiones para formar sus criterios, ideas o posturas (dimensión social).<sup>46</sup> Este carácter dual torna a la libertad de expresión en un derecho fundamental para la articulación de la vida de una persona en la sociedad. Asimismo, el ejercicio de este derecho constituye “*una piedra angular en la existencia de una sociedad democrática*”<sup>47</sup> especialmente cuando se trata de la difusión de asuntos de

<sup>45</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 6.

<sup>46</sup> Ver, Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia. Sentencia de 13 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 352, párr. 171. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Sentencia de 30 de agosto de 2019 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 380, párr. 98 y 99.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno vs. Ecuador, párr. 152.

interés público. Por estas razones, la jurisprudencia comparada incluso ha dilucidado que la libertad de expresión tiene una posición preferencial frente a otros derechos, como, por ejemplo, los derechos de la personalidad entre los que se encuentra el honor.<sup>48</sup> Debido a la configuración constitucional de la libertad de expresión, se colige que el Ecuador también concibe a la libertad de expresión como un derecho de especial preponderancia.

78. En consecuencia, existe una presunción general de protección constitucional de todo tipo de discurso como garantía de tutela del carácter plural y deliberante que deben poseer las sociedades democráticas. Sin detrimento de lo anterior, esta Corte anota que la libertad de expresión no es un derecho absoluto o ilimitado<sup>49</sup>, ya que en determinados casos su ejercicio podría ser sujeto a responsabilidad ulterior sin que ello comporte la posibilidad de restringir el derecho más allá de lo estrictamente necesario, por esta razón, las limitaciones deben ser excepcionales y no pueden traducirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Es por ello que la Corte IDH ha referido que estas restricciones deben fundamentarse en una necesidad social imperiosa.<sup>50</sup>

79. Con base en esto, resulta indispensable que cualquier responsabilidad que devenga del ejercicio de este derecho debe cumplir los requisitos de tipicidad, la persecución de un fin legítimo, idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad, según la LOGJCC.<sup>51</sup> Las responsabilidades ulteriores que puedan generar determinadas

---

<sup>48</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México precisó que “[l]a función colectiva o sistémica de la libertad de expresión y del derecho a la información, así como los rasgos más específicos que acabamos de subrayar, deben ser tenidos cuidadosamente en cuenta cuando tales libertades entran en conflicto con otros derechos, típicamente con los llamados ‘derechos de la personalidad’, entre los que se cuentan el derecho a la intimidad y el derecho al honor. La idea de que la relación instrumental entre las libertades de expresión e información y el adecuado desarrollo de las prácticas democráticas debe influir en la resolución de los conflictos de derechos en los que se vean involucradas ha llevado en ocasiones a hablar de un ‘plus’ o de una ‘posición especial’ de las mismas en las democracias constitucionales actuales”. Amparo Directo en Revisión 2044/2008 de 17 de julio de 2009, p. 34. Ver, Suprema Corte de Justicia de la Nación de México 28/2010 de 30 de agosto de 2010. En sentido similar, la Corte Constitucional de Colombia ha referido que “la principal justificación para conferir a la libertad de expresión una posición central dentro de los regímenes constitucionales contemporáneos es que, mediante su protección, se facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación. Este argumento subraya que la comunicación y el libre flujo de informaciones, opiniones e ideas en la sociedad es un elemento esencial del esquema de gobierno democrático y representativo, por lo cual la libertad de expresión, al permitir un debate abierto y vigoroso sobre los asuntos públicos, cumple una función política central”. Sentencia T-391/07 de 22 de mayo de 2007.

<sup>49</sup> Existen discursos que no gozan de la protección a la libertad de expresión como lo son (i) la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, (ii) la incitación directa y pública al genocidio y (iii) la pornografía infantil. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010, párrs. 57-60.

<sup>50</sup> Los requisitos cumulativos para establecer válidamente responsabilidad ulterior son: “a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas, b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley, c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y d) Que esas causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines”. Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 39.

<sup>51</sup> El artículo 3 de la LOGJCC determina que “se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio

manifestaciones de la libertad de expresión están condicionadas obligatoriamente a la reserva de ley, a lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>52</sup> y de la Corte IDH, además de los estándares internacionales de libertad de expresión.

80. Ahora bien, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado que las expresiones que podrían ser objeto de responsabilidad ulterior deben ser necesarias para asegurar “*el respeto a los derechos de la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*”.<sup>53</sup> Al respecto, se verifica que ni el pensamiento ni la opinión forman parte de las expresiones referidas que podrían generar responsabilidad ulterior. De hecho, la Constitución al abordar la posibilidad de responsabilidad ulterior lo hace respecto de contenidos informativos y no de la generalidad de expresiones, menos aún del pensamiento o la opinión, a saber,

*Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:*

*1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir **información** veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con **responsabilidad ulterior**.*

81. Por un lado, la libertad de pensamiento se fundamenta en el reconocimiento de la individualidad de cada ser humano al concebir ideas propias sobre sí mismo y sobre su entorno en función de su contexto, sus experiencias, valores y su manera de comprender el mundo que le rodea. La Constitución del Ecuador reconoce y garantiza el derecho a expresar el “*pensamiento libremente*”.<sup>54</sup> A su vez, los tratados internacionales de derechos humanos abordan la libertad de pensamiento junto a la libertad de religión y de conciencia, bajo la lógica de que estos elementos – pensamientos, religión y conciencia – forman parte intrínseca de la naturaleza humana que posibilita no solo el desarrollo de la personalidad, sino la construcción y defensa de una identidad propia.

---

*entre la protección y la restricción constitucional*”. Por su parte, la CIDH ha señalado que para establecer válidamente responsabilidad ulterior se requiere “a) *La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas, b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley, c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y d) Que esas causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines*”. Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 39.

<sup>52</sup> La Corte Constitucional del Ecuador indicó que: “*el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, y puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores que, según la Convención Americana [...] deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o a. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas [...] Por fuera de los discursos que no se encuentran amparados por la libertad de expresión, como por ejemplo los discursos de odio, nos encontramos ante una regla general de presunción de cobertura de toda forma de expresión, lo cual también implica una ‘presunción de constitucionalidad a favor de la libertad de expresión’*”. Sentencia N°. 282-13-JP/19 y Sentencia N°. 1651-12-EP/20, párr. 160.

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 135, párr. 79.

<sup>54</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 6.

82. Con fundamento en lo anterior, el establecer de forma general la responsabilidad sobre la libertad de pensamiento amenaza a una de las fuentes primarias de la identidad e incluso de la intimidad de cada ser humano. La intromisión y sanción a este derecho es incompatible con el reconocimiento de la dignidad humana porque acarrea el control a las ideas propias de cada persona, es por ello que, los pensamientos no constituyen una de las expresiones que pueden ser objeto de responsabilidad (párrafo 80 *supra*).
83. Por otro lado, el derecho a opinar se fundamenta en el espectro volitivo de las personas, sus percepciones subjetivas y en los juicios de valor que efectúan. Las opiniones no son objeto de responsabilidad ulterior, pues la imposición de sanciones a la libertad de expresión requiere superar el estándar de real malicia<sup>55</sup>, mismo que comporta que la persona actúe con conocimiento de que la información es falsa o que, en su defecto, actúe con imprudencia y notoria despreocupación sobre si las afirmaciones vertidas son falsas o no.<sup>56</sup> En el caso de la opinión, no sería posible determinar si ésta es falsa o no debido al carácter subjetivo propio de la naturaleza de este discurso. Por ello, la Corte IDH ha referido que “[c]omo tal, la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo”.<sup>57</sup> En esa línea, no debe confundirse a la opinión con otro tipo de expresiones que podrían atentar a derechos de la personalidad como el honor, ya que estas manifestaciones contienen otro tipo de características.<sup>58</sup>
84. En consecuencia, la inclusión de la “*opinión*” y de la frase “*serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley*” es incompatible con el derecho a la libertad de expresión, de pensamiento y de opinión reconocida en el artículo 66 numeral 6 de la Constitución, así como en los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, es incompatible con el artículo 18 numeral 1 de la Constitución, por lo que, procede la objeción presidencial respecto a este artículo.
85. En tal virtud, se recuerda al legislador que, en caso de reformar esta norma, deberá observar los estándares internacionales aplicables sobre esta materia y las consideraciones establecidas en este análisis.

#### IV. 6. Sobre el artículo 10 de la Ley Reformatoria

##### IV. 6. 1. Contenido de la norma objetada

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, párr. 79.

<sup>56</sup> Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión de 1999, p. 23.

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso Kimel vs. Argentina, párr. 93.

<sup>58</sup> Por ejemplo, el delito de calumnia se configura cuando se imputa falsamente un delito a alguien. En esos casos, la manifestación no corresponde propiamente a una *opinión*, ya que quienes cometen este tipo de delitos normalmente realizan afirmaciones en las que enuncian hechos, exponen datos y relatan acontecimientos encaminados a que exista certeza de que determinada persona cometió un delito. Así, este tipo de discursos nunca parten desde la opinión del sujeto activo de la infracción.

86. Este artículo reforma el artículo 18 de la LOC. En específico, incluye entre los obligados a no incurrir en censura previa a los accionistas, socios, anunciantes o, en general, a cualquier persona que revise, apruebe o desaprobe contenidos en los medios de comunicación. Así también, señala que la prohibición de censura previa opera cuando se pretenda obtener de forma ilegítima un beneficio propio o favorecer o perjudicar a un tercero:

LOC actual	Ley Reformatoria
<p>Art. 18.-Prohibición de censura previa. Se prohíbe la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, que en ejercicio de sus funciones o en su calidad apruebe, desaprobe o vete los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación.</p>	<p>Artículo 10.- Refórmese el artículo 18 cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art. 18.- Prohibición de censura previa. Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, <b>accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona</b> que en el ejercicio de sus funciones o en su calidad <b>revise</b>, apruebe o desaprobe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, <b>a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona o perjudicar a un tercero</b> (Énfasis añadido).</p>

#### IV. 6. 2. Fundamento de la objeción

87. Este artículo reforma el artículo 18 de la LOC respecto a la prohibición de la censura previa y agrega como sujetos activos de la censura a los accionistas, socios, editores, directores, anunciantes, entre otros. Asimismo, prevé como requisito de la censura el perseguir un “*beneficio propio*” o favorecer o perjudicar a una tercera persona. El presidente de la República considera que la norma es ambigua y constituye un medio indirecto para restringir la circulación de información, lo que transgrede el artículo 13 numeral 3 de la CADH. Advierte que esta norma puede ser utilizada por el Estado para controlar las decisiones relativas a la línea editorial.
88. Alega que el artículo 18 numeral 1 de la Constitución y el artículo 13 numeral 2 de la CADH establecen que la censura previa está dirigida a hechos, acontecimientos y procesos de interés general, es decir, a cuestiones en las que estén involucradas personas políticamente expuestas. Asimismo, considera que la norma contraviene el artículo 3 numeral 1 y el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, que obligan al Estado a respetar y hacer respetar derechos, lo que también implica una obligación negativa de abstención.

89. Por lo anterior, estima que la norma cuestionada desnaturaliza el concepto de censura previa y tornaría imposible la labor de los editores de los medios de comunicación privados, desconociendo la libertad de los medios de fijar su propia línea editorial, dirigirse y organizarse. Agrega que el artículo 16 numerales 3 y 7 de la Constitución, así como el artículo 66 de la norma *ibidem* también se transgreden, pues estos facultan a las personas a crear y constituir medios de comunicación, dirigirlos y administrarlos como parte del desarrollo de su actividad económica. Así, esgrime que la norma impugnada elimina la posibilidad de administración, dirección y control interno de la actividad económica que subyace a un medio de comunicación.

#### IV. 6. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

90. La legislatura considera que la “*censura previa*” prevista en instrumentos internacionales es “*absoluta y exclusiva*”. A su criterio, el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, “*las que deben estar expresamente fijadas por la ley*”. Así, se refiere a los artículos 18 numeral 1 y 66 numerales 6 y 7 de la CRE, para señalar que “*no se le está prohibiendo ni imposibilitando las labores de un editor de un medio de comunicación*”, pues la censura previa debe ser regulada respecto a “*cada uno de los actores del campo de la información*”.

91. Por ello, arguye que “*es incluso anecdótico*” que el presidente argumente una supuesta defensa de la libertad de expresión, “*pero simultáneamente considere que un periodista no puede ser censurado por el Estado, pero si por los accionistas de las empresas de comunicación donde trabajan y sus editores*”.

#### IV. 6. 4. Resolución del problema jurídico

92. Previo a analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, esta Corte estima necesario precisar qué es la censura previa y quién es el obligado a abstenerse de incurrir en dicha conducta. De los argumentos esgrimidos en líneas previas, se desprende que tanto la Presidencia como la Asamblea Nacional se han referido al artículo 13 de la CADH, el cual prevé que el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a censura previa sino, bajo ciertas circunstancias, a responsabilidades ulteriores que deberán estar expresamente fijadas por la ley. En similar sentido, el artículo 18 numeral 1 de la CRE señala que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: “[b]uscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, **sin censura previa** acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior” (Énfasis añadido).

93. En la sentencia N°. 282-13-JP/19, esta Corte señaló que “*no puede entenderse que el artículo 18 numeral 1 de la Constitución excluye a priori del umbral de protección [d]el derecho a la libertad de expresión a la información que no cumpla con los calificativos señalados en el mismo; ni tales condicionamientos deben leerse como*

*justificaciones para censurar de manera anticipada cierto tipo de discurso”.*<sup>59</sup> En dicha línea, este Organismo considera que tampoco se puede interpretar a la Constitución en el sentido de que la censura previa únicamente está prohibida respecto a “*hechos, acontecimientos y procesos de interés general*”, sino que esta incluye a la opinión y cualquier manifestación de la libertad de expresión, pues conforme lo establecen diversos instrumentos internacionales y el propio artículo 426 de la CRE<sup>60</sup>, el término “*sin censura previa*” implica una prohibición general u obligación de abstenerse de impedir la libre circulación de **expresiones, opiniones e información** difundida por cualquier medio.<sup>61</sup>

94. En similar sentido, en la opinión consultiva N°. OC-5/85, la Corte IDH señaló:

*[N]o toda transgresión al artículo 13 de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, **por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias.** Ejemplos son la **censura previa**, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, **todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental.***

*[E]n los términos amplios de la Convención, **la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal.** Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica ‘medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones’ (Énfasis añadido).*<sup>62</sup>

95. Con fundamento en lo anterior, esta Corte precisa que la **censura previa** contempla la prohibición de “*impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias*”<sup>63</sup>, es decir, proscribire cualquier impedimento arbitrario a la libertad de expresión en su sentido amplio. Dicha obligación se dirige, en su acepción primaria, al Estado; no obstante, ni la Constitución en su artículo 18, ni los instrumentos internacionales referidos *ut supra* desconocen que los particulares también podrían incidir en el ejercicio de la libertad de expresión de otras personas, incluso incurriendo en la prohibición de censura previa referida. Si bien el Estado es, en principio, el único que puede controlar, restringir y sancionar **legítimamente** cualquier manifestación de la libertad de expresión difundida por cualquier medio o, en su defecto, limitar qué

<sup>59</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, párr. 78.

<sup>60</sup> Este artículo reconoce que, jerárquicamente, los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables se encuentran incluso sobre la Constitución.

<sup>61</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su período de sesiones N°. 108 en el año 2000. Artículo 5: “**La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión**” (Énfasis añadido).

<sup>62</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 54 y 56.

<sup>63</sup> *Ibid.*, párr. 54.



expresiones pueden ser o no verdaderas, no es posible desconocer que ello también podría ocurrir por parte de privados o que existen otras conductas ajenas al Estado que también podrían restringir la libertad de expresión.

96. Un claro ejemplo, como se señala en el párrafo 94 *supra*, se da en el caso de que monopolios u oligopolios impidan la comunicación y circulación de opiniones o, en caso de que los medios restrinjan el acceso de la población y de la prensa a todas las fuentes de información o a la opinión, pues esto último implica censurar contenidos.<sup>64</sup> Por ende, este derecho también puede ser condicionado por la presión que ocurre en las relaciones de poder económico y social e incluso los privados podrían incurrir en la prohibición de censura previa definida *ut supra*. Sin perjuicio de ello, al abordar las restricciones que no son impuestas por el Estado, la Corte IDH se refiere a “*controles particulares*” y relaciona estas conductas con la prohibición de limitaciones indirectas contenida en el artículo 13 numeral 3 de la CADH.<sup>65</sup> En dichos supuestos, se refuerza el rol del Estado de prevenir estas situaciones y fortalecer el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva.
97. En esta línea de pensamiento, es preciso determinar si la prohibición de censura previa dirigida a los accionistas, socios, anunciantes o cualquier otra persona (la presidencia y Asamblea Nacional hicieron referencia expresa a los editores en su objeción y respuesta), es compatible con la Constitución. A primera vista, parecería que el artículo objetado pretende garantizar la libre circulación de contenidos comunicacionales; no obstante, el presidente ha argüido que la norma contempla una restricción indirecta, al impedir que los medios de comunicación mantengan una línea editorial.
98. A criterio de esta Corte, la línea editorial se enmarca dentro de la libertad de prensa y garantiza el derecho y prerrogativa de los medios de comunicación de regirse por los principios, creencias e ideologías que mejor crean convenientes, así como difundirlos a través de expresiones, información y opiniones, en el marco de su ejercicio periodístico. Como contraparte, un medio de comunicación también tiene derecho a **rechazar** los principios, creencias e ideologías que contradigan su línea editorial o los valores y postulados que defienden<sup>66</sup>, ya que la libertad de expresión

---

<sup>64</sup> Caso Schmidt vs. Costa Rica, Resolución N°. 17/84, Caso N°. 9178 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “*Ni las entidades facultadas por el Estado ni las privadas deben tener el derecho legal de restringir el acceso de la población y de la prensa a toda las fuentes de información, tanto oficiales como extraoficiales. Las asociaciones de periodistas tienen que evitar toda censura y control arbitrario de la información y la opinión. El mismo artículo 13 anteriormente transcrito establece la responsabilidad con arreglo a las leyes internas en orden a garantizar: "...a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública". Esto implica que la prensa es libre, pero responsable con arreglo a las leyes en los casos antes mencionados. Debe advertirse que, el ejercicio y reglamentación de la libertad de pensamiento no conlleva restricción siempre que no se imponga la censura previa, o mecanismos de control oficial, directo o indirectos, encaminados a obstaculizar la libre circulación de la información o a manipularla con determinada finalidad política*” (Énfasis añadido).

<sup>65</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 48.

<sup>66</sup> Ver, el preámbulo de la Declaración de Chapultepec sobre la Libertad de Prensa, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión el 11 de marzo de 1994, de la cual Ecuador es

necesariamente incluye el derecho de decidir libremente qué contenidos difundir. Es decir, una de las formas en las que se materializa el derecho a la libertad de expresión es en el derecho a la libertad de prensa y a mantener una línea editorial.

99. La libertad de expresión no sólo garantiza una pluralidad de ideas y opiniones y su libre circulación, sino que también **garantiza el que no se imponga arbitrariamente la difusión de cierto contenido**. El artículo 10 de la Ley Reformativa desconoce el derecho de los medios de comunicación de adecuar un texto con base en su **línea editorial** o decidir qué publicar, toda vez que parte de la suposición de que aquello siempre implicará censurar previamente contenidos. Al contrario, esta Magistratura considera que, para viabilizar el ejercicio de este derecho, podría ser razonable que agentes particulares establezcan ciertas condiciones previas a la difusión de sus propios contenidos. Por ejemplo, con relación a los medios de comunicación y a la libertad de prensa – que incluye la línea editorial –, la aplicación de filtros previos a la difusión de información puede ser necesaria para procurar cumplir con estándares de contrastación, verificación y contextualización, pero, además, para que el medio emisor pueda mantener autonomía y libertad sobre la información que decide o no difundir, conforme se desarrolló en líneas previas. En consecuencia, esta Magistratura considera que no se puede comprender a la prohibición de censura previa a efectos de limitar el derecho de las personas o medios de comunicación de difundir información libremente y en el marco de la libertad de prensa que es parte esencial de este derecho.
100. Por tanto, esta Corte evidencia que el extender de manera general la prohibición de incurrir en censura previa a los referidos sujetos restringe de manera indirecta la libertad de expresión y de forma directa la libertad de prensa, ya que, de esta manera, se podría limitar la libertad de difundir información de estos actores, como se ha ilustrado con el ejemplo sobre la línea editorial de los medios de comunicación. En virtud de lo expuesto, esta Corte considera que de existir posibles colisiones entre: (i) el ejercicio de la libertad de prensa y a mantener una línea editorial – como derecho que gozan los medios de comunicación –; y, por otro lado, (ii) el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión – como derecho humano de toda persona en sentido amplio –, lo menos gravoso sería realizar un ejercicio de ponderación en el caso concreto que permita equilibrar el ejercicio periodístico y el ejercicio de la libertad de expresión en su doble dimensión, mas no ampliar la prohibición de

---

signatario: “Sin medios independientes, sin garantías para su funcionamiento libre, sin autonomía en su toma de decisiones y sin seguridades para el ejercicio pleno de ella, no será posible la práctica de la libertad de expresión. **Prensa libre es sinónimo de expresión libre. Allí donde los medios pueden surgir libremente, decidir su orientación y la manera de servir al público, allí también florecen las posibilidades de buscar información, de difundirla sin cortapisas, de cuestionarla sin temores y de promover el libre intercambio de ideas y opiniones. Pero, cuando con el pretexto de cualesquiera objetivos se cercena la libertad de prensa, desaparecen las demás libertades**” (Énfasis añadido). Ver también, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su período de sesiones N°. 108 en el año 2000, que en su preámbulo señala: “**REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información**” (Énfasis añadido).

censura previa a efectos de limitar de forma indirecta la libertad de expresión y en detrimento de la libertad de prensa y la línea editorial.

**101.** Por consiguiente, se declara que el artículo 10 de la Ley Reformativa es incompatible con los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9, 18 numeral 1, 20 y 66 numeral 6 de la CRE, el artículo 13 numerales 1, 2 y 3 de la CADH y el Preámbulo de la Declaración de Chapultepec y de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

**102.** Finalmente, esta Corte evidencia que la Ley Reformativa prohíbe la censura previa cuando al revisar, aprobar o desaprobado un contenido, se busque “*obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona o perjudicar a un tercero*”. *Contrario sensu*, de no ajustarse al supuesto de hecho que prevé la norma, un funcionario público o autoridad estatal no estaría incurriendo en la prohibición prevista en la norma, a pesar de impedir la difusión de cualquier tipo de contenido.<sup>67</sup> Al respecto, la Corte IDH ya ha señalado que la CADH dispone “*una [única] excepción a la censura previa*”, pues la permite únicamente para regular el acceso a espectáculos públicos “*pero [sólo] con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y adolescencia*”. Así, señala que “[e]n todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión”.<sup>68</sup>

**103.** Ergo, esta Corte reitera que la prohibición de censura previa debe entenderse de forma amplia en los términos referidos en el párrafo 95 *supra*, sin que sea necesario verificar que el Estado, a través de sus agentes, pretenda obtener de forma ilegítima un beneficio propio o favorecer o perjudicar a un tercero, ya que ello implicaría permitir la censura previa en supuestos distintos al único permitido bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo que se contraponen absolutamente al artículo 13 numerales 1, 2 y 4 de la CADH, al igual que a los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9 y 18 numeral 1 de la CRE.

**104.** Con base en las consideraciones expuestas, se declara que el artículo 10 de la Ley Reformativa es incompatible con la Constitución, toda vez que: (i) al extender la prohibición de censura previa a los accionistas, socios, anunciantes o cualquier otra persona que, en el ejercicio de sus funciones revise, apruebe o desaprobe contenidos, se restringe indirectamente el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión, mientras que se restringe directamente la libertad de prensa, al suprimir su derecho a mantener una línea editorial (*ver* los párrafos 97 a 100 *supra*); y, (ii) condiciona la prohibición de censura previa a la hipótesis de que se pretenda obtener de forma ilegítima un beneficio propio o favorecer o perjudicar a un tercero, cuando la referida prohibición, en términos generales, implica el abstenerse de impedir el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión en su concepto amplio, *i.e.* no se podrá

<sup>67</sup> Conforme se concluyó en líneas previas, ampliar dicha prohibición a los demás sujetos referidos en el artículo *in examine* es incompatible con la Constitución.

<sup>68</sup> Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 73, párr. 70.

imposibilitar u obstaculizar la libre circulación de ningún tipo de información, idea, opinión o noticia (*ver párrafos 102 y 103 supra*), procediendo por estos motivos la objeción del Ejecutivo. Por tanto, se le recuerda a la Asamblea Nacional de su obligación de tomar en cuenta los criterios vertidos en esta sección y de legislar en armonía con la CRE e instrumentos internacionales.

#### **IV. 7. Sobre los artículos 11 y 12 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 7. 1. Contenido de la norma objetada**

**105.** Los artículos impugnados 11 y 12 de la Ley Reformatoria – que modifican los artículos 19 y 20 de la LOC – abordan la misma cuestión: la responsabilidad ulterior, por lo que, los cargos son similares y se analizarán de manera conjunta. Así, las normas acusadas rezan:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
<p>Art. 19.-Responsabilidad ulterior. - Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias legales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, <b>contenidos</b> que lesionen los derechos establecidos, en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, en la Constitución y la Ley. (Énfasis añadido).</p>	<p>Artículo 11.- Refórmese el artículo 19 cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art. 19.- Responsabilidad ulterior. Para efectos de esta Ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias legales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, <b>contenidos</b> que lesionen los derechos establecidos, en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, en la Constitución y en la Ley. <b>Sin perjuicio de las acciones civiles o de cualquier otra índole a las que haya lugar</b> (Énfasis añadido).</p>
<p>Art. 20.-Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación. Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, cuando los <b>contenidos</b> difundidos sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a una persona. (Énfasis añadido).</p>	<p>Artículo 12.- Refórmese el artículo 20 cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art. 20.- Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación. Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, <b>en el ámbito civil o de otra índole</b>, cuando los <b>contenidos</b> difundidos sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos</p>

	explícitamente a una persona (Énfasis añadido).
--	---

#### IV. 7. 1. Fundamento de la objeción

106. El presidente menciona que el artículo 11 se refiere de manera amplia y vaga a la responsabilidad de las personas “*por la difusión*” cuando posean “*contenidos que lesionen los derechos establecidos*”. Señala que existe un efecto inhibitorio a la libertad de expresión y que la protección de los derechos al honor y a la reputación no debe realizarse por el Estado mediante acciones penales, sino en el ejercicio del derecho a la respuesta y a la rectificación. Si ello fuere insuficiente, existen vías de carácter civil en las que se debe analizar la responsabilidad ulterior bajo el estándar de real malicia, como indicó esta Corte en la sentencia N°. 282-13-JP/19.
107. Agrega que el establecer una responsabilidad “*de cualquier otra índole*” no cumple con que cualquier limitación al derecho debe estar consagrada en la ley en sentido formal y material, pues este término es amplio y ambiguo. Sostiene que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea y la Corte IDH han dilucidado que el uso del derecho penal es incompatible con el derecho a la libertad de expresión, especialmente en el caso de asuntos de interés público o de personas políticamente expuestas, así refiere el caso *Kimel vs. Argentina*. Por estas razones, esgrime que la norma cuestionada vulnera los artículos 195, 82 y 3 numeral 1 de la Constitución.
108. Sobre el artículo 12 de la Ley Reformatoria, sostiene que es inconstitucional por las razones expresadas *ut supra*, pues determina que los medios de comunicación serán *responsables “en el ámbito civil o de otra índole”* cuando “*los contenidos difundidos*” sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a una persona. Sobre los “*contenidos difundidos*”, advierte que esto puede ser asumido también como una sanción a las opiniones de periodistas o columnistas, por lo que se vulnera el artículo 66 de la Constitución, el artículo 13 de la CADH y el artículo 19 del PIDCP.

#### IV. 7. 2. Respuesta de la Asamblea Nacional

109. La Asamblea inicia la defensa del artículo 11 señalando que “*equilibrar el poder mediático versus la ciudadanía es constitucional*”, pues debe prevalecer la integridad de las personas. Por ello, considera que “*no hay derecho a la manifiesta negligencia o al insulto*”. En esa línea, esgrime que los medios de comunicación deben tener responsabilidad ulterior, pues “*debe existir un límite entre el derecho a la libertad de expresión y [el] derecho a la honra y buen nombre de las personas*”.
110. Posteriormente, arguye que “*los contenidos periodísticos generan una amplia repercusión en la paz social*”, por tanto, no sería tolerable que un periodista no

enfrente consecuencias de cometer un delito de odio, promover un ataque sistemático a la población o ultrajar la reputación de un ciudadano.

111. Finalmente, sobre el artículo 12 de la Ley Reformativa, esgrime que el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación no puede atentar contra la dignidad o la buena reputación de una persona y que, de abusar de este derecho, procede la responsabilidad ulterior en el ámbito civil o penal.

#### IV. 7. 4. Resolución del problema jurídico

112. En primer lugar, esta Corte advierte que el término “*contenidos*” figura en el texto original y no constituye una reforma por parte del Proyecto de Ley. En el marco del control preventivo de constitucionalidad, no es posible verificar cuestiones que ya se encuentren vigentes en el ordenamiento, pues esto corresponde a otra clase de acciones constitucionales – *i.e.* acción pública de inconstitucionalidad o consulta de norma –, en tal virtud, no se pronunciará respecto a las alegaciones del Ejecutivo sobre el mentado término.

113. Ahora bien, en la Sección Tercera sobre la Comunicación e Información, la Constitución determina lo siguiente:

*Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir **información** veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con **responsabilidad ulterior**. (Énfasis añadido)*

114. En línea con esto, el artículo 13 numeral 2 de la CADH también aborda la responsabilidad ulterior y requiere que este tipo de restricciones estén “***expresamente fijadas por la ley y ser necesarias***”.

115. Así, la libertad de expresión no es un derecho absoluto e ilimitado.<sup>69</sup> Pese a esto, incluso si existe un abuso de la libertad de expresión, no es válido ni legítimo imponer cualquier sanción o restricción de forma automática – ***deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias*** – debido al alto umbral de protección que tiene el derecho. Es por ello que, cualquier limitación y sanción debe cumplir los requisitos establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con el afán de

---

<sup>69</sup> La Corte IDH ha reiterado este criterio, de manera que, si bien la Convención Americana prohíbe la censura previa, “*también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, inclusive para asegurar “el respeto a los derechos o la reputación de los demás” (literal “a” del artículo 13.2). Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. En este sentido, la Corte ha establecido que se pueden imponer tales responsabilidades ulteriores, en tanto se pudiera haber afectado el derecho a la honra y la reputación*”. Corte IDH. Caso Lagos del Campo vs. Perú. Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 340, párr. 98. Ver, Caso Mémoli vs. Argentina. Sentencia de 22 de agosto de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 265, párr. 123.

evitar que se constituya en un mecanismo directo o indirecto de censura previa bajo el control del poder estatal.

116. Complementariamente, la Corte IDH ha esclarecido que una manifestación del derecho a la libertad de expresión podría ser válidamente objeto de responsabilidad ulterior, si se verifican los siguientes requisitos cumulativos:

- a) *La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,*
- b) *La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,*
- c) *La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y*
- d) *Que esas causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines.<sup>70</sup>*

117. Los requisitos a) y b) requieren que las restricciones al derecho a la libertad de expresión estén expresamente determinadas en la ley, cuestión que obliga que la conducta tipificada sea “*clara y precisa*”.<sup>71</sup> En cuanto a las letras c) y d), es necesario que las limitaciones sean “*proporcionales al interés que las justifican y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo goce del derecho*”.<sup>72</sup> No basta que la restricción tenga un fin legítimo, sino que la sanción sea proporcional y necesaria para que “*el sacrificio inherente [a la restricción] no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación*”.<sup>73</sup> A su vez, la Corte IDH acogió la consideración del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a que, para que una restricción pueda considerarse “*necesaria*” no es suficiente demostrar que sea útil, razonable u oportuna, sino que debe responder a una *necesidad social imperiosa*.<sup>74</sup>

118. En tal virtud, se desprende que las sanciones al ejercicio de la libertad de expresión tienen un carácter excepcional y necesariamente deben estar definidas en la ley en sentido formal y material<sup>75</sup> y que, además, deben responder a una necesidad social imperiosa. La legislación que regule este tipo de restricciones requiere formularse con absoluta claridad y precisión para que las personas puedan prever las consecuencias de la conducta sancionada. Estas regulaciones deben sustentarse en un fin legítimo reconocido en los estándares internacionales de derechos humanos, pues no cualquier objetivo es susceptible de ser considerado un fin legítimo. Además, las sanciones deben ser proporcionales y necesarias para conseguir dicho objetivo.

<sup>70</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 39.

<sup>71</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Sentencia de 30 de agosto de 2019 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 380, párr. 105.

<sup>72</sup> *Ibid*, párr. 108.

<sup>73</sup> *Ibid*.

<sup>74</sup> *Ibid*, párr. 109.

<sup>75</sup> La Corte IDH ha referido que las leyes que tienen “*aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención*” deben emanar de la autoridad que cuenta con legitimidad democrática, en atención a las competencias conferidas en la Constitución, y también debe responder a “*razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*”. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1996. “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

119. Ahora bien, este Organismo verifica que los artículos impugnados señalan, en primer lugar, que la responsabilidad ulterior comprende “*la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias legales posteriores a difundir [contenidos], a través de los medios de comunicación*”. En ese sentido, la norma efectúa una remisión respecto a las regulaciones tipificadas respecto a este derecho. No obstante, la reformatoria agrega que “[s]in perjuicio de las acciones civiles o de cualquier otra índole a las que haya lugar”, cuestión que trastoca el sentido de los artículos acusados, ya que abre la posibilidad a que, además de la responsabilidad legal tipificada en la legislación – misma que debe responder a los estándares fijados por esta Corte y por los tratados internacionales –, se posibilite determinar otros tipos de responsabilidad y de sanciones.

120. La inclusión de la frase “[s]in perjuicio de las acciones civiles o de cualquier otra índole a las que haya lugar” y la responsabilidad “*en el ámbito civil o de otra índole*” son incompatibles con la Constitución debido a que resulta indistinguible prever a qué tipo de acciones se refiere la norma, pero más aún porque habilita la imposición de responsabilidad sin que los supuestos de restricción consten en la ley y sean claramente identificables, además de cumplir los criterios de necesidad social imperiosa, idoneidad y proporcionalidad.

121. Sin detrimento de las consideraciones referidas en líneas anteriores, este Organismo recuerda que el derecho a la rectificación o respuesta es un medio “*idóneo*” para proteger el derecho a la honra y buen nombre.<sup>76</sup> En caso de que resulte insuficiente, se pueden emprender acciones de carácter civil<sup>77</sup> que deben ser examinadas a la luz del estándar de real malicia y reporte fiel, conforme lo ha dilucidado esta Corte Constitucional.<sup>78</sup> El estándar de real malicia fijado en el caso *The New York Times c/ Sullivan* por la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó la prohibición para que un funcionario público sea indemnizado en razón de una manifestación inexacta y difamatoria sobre su conducta, a menos que se compruebe que existió real malicia, es decir que el presunto responsable actuó de mala fe, (i) con conocimiento de que el contenido difundido era falso o que (ii) actuó con imprudencia y notoria despreocupación sobre si sus afirmaciones eran falsas o no.<sup>79</sup> En cambio, la doctrina del reporte fiel determina que “*la reproducción fiel de información no da lugar a responsabilidad, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona*”.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A N°. 7, párr. 25.

<sup>77</sup> Se debe advertir que una sanción civil desproporcionada puede ser “*tan o más intimidante para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia (...)*”. Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina. Sentencia de 29 de noviembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N°. 238, párr. 74.

<sup>78</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, párr. 79.

<sup>79</sup> Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión de 1999, p. 23.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 26.



122. En cuanto a la responsabilidad ulterior, resulta necesario señalar que el estándar de protección de los derechos al honor y al buen nombre es distinto entre particulares y funcionarios públicos. El umbral de tutela de los referidos derechos es menor en el caso de los funcionarios públicos, debido a que voluntariamente decidieron asumir una dignidad que tiene relevancia para el entorno social, por lo que, todas sus actuaciones indiscutiblemente van a ser sometidas al más riguroso y constante escrutinio público. Entonces, la investidura de un cargo público acarrea un alto estándar de exposición social que puede dar lugar a críticas desfavorables, exageradas, ingratas, chocantes, exposición voluntaria y propia de la función que han asumido estas personas.<sup>81</sup> Es por ello que las acciones penales son medidas manifiestamente incompatibles frente a discursos – información u opinión – relacionados con el interés público. Precisamente el Estado ecuatoriano fue hallado responsable por la Corte IDH por haber castigado la opinión vertida sobre un tema de interés público. Al respecto, el Organismo indicó que:

*Esto no significa que, en el supuesto antes señalado, es decir **respecto de un discurso protegido por su interés público**, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido. Eventualmente la conducta periodística podría generar responsabilidad en otro ámbito jurídico, como el civil, o la rectificación o disculpas públicas, por ejemplo, en casos de eventuales abusos o excesos de mala fe. De toda forma, tratándose del ejercicio de una actividad protegida por la Convención, se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea considerada como delito y objeto de penas. A este respecto, debe quedar claro que no se trata de una exclusión de la prohibición por justificación o especial permiso, sino del ejercicio libre de una actividad que la Convención protege en razón de resultar indispensable para la preservación de la democracia (Énfasis añadido).*<sup>82</sup>

123. Vemos pues, que **están especialmente protegidos los discursos relativos al interés público** como lo son las conductas de los funcionarios en ejercicio de su cargo e incluso tras el cese de sus funciones si se trata de cuestiones sobre su labor pública. En este tipo de situaciones no procede la vía penal por no ser una medida idónea y proporcional. En el caso *Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador*, la Corte IDH aclaró que la libertad de expresión en el caso de cuestiones relacionadas con el interés público, “*se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea*

---

<sup>81</sup> El Tribunal Europeo de Derechos ha referido que “[l]os límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia. Sin duda, el artículo 10, inciso 2 (art.10-2) permite la protección de la reputación de los demás –es decir, de todas las personas- y esta protección comprende también a los políticos, aun cuando no estén actuando en carácter de particulares, pero en esos casos los requisitos de dicha protección tienen que ser ponderados en relación con los intereses de un debate abierto sobre los asuntos políticos” (Énfasis añadido). Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Dichand y otros vs. Austria. Sentencia de 26 de febrero de 2002, Demanda N°. 29271/95, párrafo 39 y Caso Lingens vs. Austria. Sentencia de 8 de julio de 1986, Demanda N°. 9815/82, párr. 42.

<sup>82</sup> Caso Palacio Urrutia y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 24 de noviembre de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 119.

*considerada como delito y objeto de penas. A este respecto, debe quedar claro que no se trata de una exclusión de la prohibición por justificación o especial permiso, sino del ejercicio libre de una actividad que la Convención protege en razón de resultar indispensable para la preservación de la democracia”.*<sup>83</sup>

124. La delimitación de la responsabilidad ulterior es tan importante que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha advertido que en varios Estados existe *“la utilización del derecho penal por parte de figuras públicas, funcionarios estatales o candidatos a ocupar cargos electivos por la publicación de opiniones o informaciones relacionadas con cuestiones de interés público. En este sentido, la Relatoría siguió con especial atención el caso de Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana”*.<sup>84</sup> Con base en lo anterior, la Relatoría recordó al Estado ecuatoriano la necesidad de cumplir con el deber de respeto y adopción de políticas que garanticen el ejercicio del derecho. Asimismo aclaró que:

*(...) para la protección del honor de los funcionarios públicos, vías alternativas al proceso penal, por ejemplo, rectificación o respuesta, así como la vía civil. Ello incluye renunciar a la utilización de discursos o prácticas estigmatizantes contra quienes toman la voz pública y a todo tipo de acoso incluso el judicial contra periodistas y personas que ejercen su libertad de expresión.*

125. Asimismo, en función del análisis del primer y quinto problema jurídico, esta Corte anota nuevamente que el término *“contenidos”* en este artículo no alcanza a la opinión, ya que este tipo de manifestación goza de estándares distintos de protección (párrafos 77-83 *supra*). En ese sentido, cualquier reforma a este artículo, así como a su comprensión y alcance debe atender a todos los estándares fijados por esta Magistratura en el presente análisis.

126. Con fundamento lo anterior, esta Corte evidencia que determinar que la responsabilidad ulterior puede dar lugar a acciones civiles *“o de cualquier otra índole”* es ambiguo e indeterminado, lo que se contrapone a la seguridad jurídica y a la libertad de expresión, reconocidos en los artículos 18 numeral 1, 66 numeral 6 y 82 de la Constitución, así como con el artículo 13 de la CADH. La vaguedad que presentan los artículos 11 y 12 de la Ley Reformatoria también contradice estos preceptos, porque conduce a la potencial creación e imposición de *cualquier* tipo de sanción a la libertad de expresión, pese a que la rectificación o respuesta, las acciones civiles y demás restricciones deben guiarse bajo los estándares fijados por esta Corte y los instrumentos internacionales de derechos humanos, con la aclaración que, los asuntos de interés público tienen una protección especial, por lo que, en estos casos, la vía penal resulta desproporcionada. En tal virtud, las normas acusadas desconocen los parámetros establecidos para que la responsabilidad ulterior goce de validez,

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, vol. 2: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de marzo de 2021 / Pedro Vaca Villarreal, Relator Especial para la Libertad de Expresión, p. 403.

conforme se señaló en párrafo previos, por lo que, son incompatibles con la Constitución y procede la objeción presidencial.

#### **IV. 8. Sobre el artículo 15 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 8. 1. Contenido de la norma objetada**

**127.**El artículo 15 de la Ley Reformatoria modifica el segundo inciso del artículo 25 de la LOC, en los siguientes términos:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
<p>Art. 25.-Posición de los medios sobre asuntos judiciales.- Los medios de comunicación se abstendrán de tomar posición institucional sobre la inocencia o culpabilidad de las personas que están involucradas en una investigación legal o proceso judicial penal hasta que se ejecutorie la sentencia dictada por un juez competente. Los medios de comunicación están obligados a comunicar los hechos noticiosos bajo criterios de presunción y en caso de que la persona sea declarada inocente en sentencia ejecutoriada, a solicitud de la misma, estarán obligados a informar sobre este hecho, en el mismo programa, horario o espacio en medios audiovisuales o con las mismas características, página y sección en medios escritos.</p> <p>La persona afectada podrá ejercer las acciones constitucionales que le asistan o acudir a la Defensoría del Pueblo para que inicie los procesos de protección de derechos, de conformidad con sus competencias.</p>	<p>Artículo 15.- Refórmese en el segundo inciso del artículo 25 de la Ley Orgánica de Comunicación sobre la posición de los medios sobre asuntos judiciales, lo siguiente:</p> <p>Art. 25.-Posición de los medios sobre asuntos judiciales.- Los medios de comunicación se abstendrán de tomar posición institucional sobre la inocencia o culpabilidad de las personas que están involucradas en una investigación legal o proceso judicial penal hasta que se ejecutorie la sentencia dictada por un juez competente. Los medios de comunicación están obligados a comunicar los hechos noticiosos bajo criterios de presunción y en caso de que la persona sea declarada inocente en sentencia ejecutoriada, a solicitud de la misma, estarán obligados a informar sobre este hecho, en el mismo programa, horario o espacio en medios audiovisuales o con las mismas características, página y sección en medios escritos.</p> <p>La persona afectada <b>podrá acudir a la Defensoría del Pueblo para que inicie los procesos de protección de derechos, de conformidad con sus competencias o ejercer las acciones constitucionales que le asistan</b> (Énfasis añadido).</p>

#### IV. 8. 2. Fundamento de la objeción

128. El presidente indica que se vulnera el artículo 66 numeral 15 de la Constitución que garantiza el desarrollo libre y eficiente de actividades económicas, pues compromete la línea editorial. Agrega que la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo para que se inicien procesos de protección, que pueden ser de índole civil o penal, provocaría que los medios se abstengan de tomar una posición institucional, lo que equivale a una censura previa.

#### IV. 8. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

129. La Asamblea manifiesta que “*los medios de comunicación tienen la obligación ética de no lanzar juicios anticipados contra una persona, ni catalogar la culpabilidad o participación en un hecho punible, de lo contrario, estarían vulnerando directamente el derecho fundamental a la presunción de inocencia*”. Bajo ese criterio, considera que el artículo es constitucional, pues ampara al ciudadano en caso de que se violenten sus derechos, así como le permite acudir a la Defensoría del Pueblo para tutelar cualquier vulneración.

130. Finalmente, señala lo siguiente:

*[...] el medio de comunicación o el periodista deben actuar con responsabilidad informativa [...] caso contrario, cuando se demuestra que es un acto culposo, es decir cuando actúan con negligencia e imprudencia deben responder por lesionar el derecho a la presunción de inocencia, por ello es imprescindible que los medios de comunicación y periodistas se aseguren que los datos que van a dar a conocer corresponden a la realidad. Por lo tanto, los medios de comunicación deben actuar con responsabilidad y se [sic] diligentes en los detalles de la redacción y en cada elemento de la noticia, no solo en el desarrollo del cuerpo del texto, en el contenido, sino también en la redacción de titulares, en el uso de imágenes y en la inclusión de opiniones.*

#### IV. 8. 4. Resolución del problema jurídico

131. Conforme lo referido en el párrafo 128 *supra*, la argumentación del presidente de la República se centra en cuestionar la constitucionalidad de que los medios de comunicación deban abstenerse de tomar una postura institucional sobre la inocencia o culpabilidad de una persona mientras se encuentre en curso una investigación legal o proceso penal, al igual que las atribuciones de la Defensoría del Pueblo en ese supuesto, aduciendo que, bajo la Ley Reformatoria, este órgano podrá incluso patrocinar acciones de índole civil o penal. No obstante, esta Corte evidencia que el artículo 25 de la LOC vigente ya prevé la obligación de abstención dirigida a los medios de comunicación y la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo para iniciar los respectivos procesos de protección o ejercer las acciones constitucionales pertinentes. En realidad, el artículo 15 de la Ley Reformatoria únicamente modifica la redacción del segundo inciso, limitándose el legislador a alterar su orden.

132. Por tanto, esta Magistratura reitera que, cuando ejerce su facultad de control preventivo de leyes y resuelve una objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República – en el marco del proceso de formación de leyes –<sup>85</sup>, no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico<sup>86</sup>, pues para estas normas existen acciones constitucionales distintas de control *ex-post*. Hacerlo implicaría ejercer simultáneamente la facultad de control preventivo y control posterior en el marco del control abstracto de constitucionalidad, lo cual es improcedente.

133. Así, en el dictamen N°. 4-19-OP/19 [*que resolvió la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada contra el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal*], el presidente de la República pretendió que esta Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 150 numeral 2 del COIP. En dicha ocasión, esta Magistratura recordó al jefe de Estado que se deben observar los límites:

*[...] que para él mismo y para la Corte Constitucional supone el trámite de objeción de inconstitucionalidad. Este no admite a la Corte juzgar la constitucionalidad de normas ajenas a la materia normativa aprobada por la Asamblea Nacional y objetada por el presidente de la República, como es el numeral 2 del artículo 150 del COIP, en el que se sanciona penalmente el aborto por violación. Para ello, esta última autoridad tiene a su disposición, o el trámite legislativo de reforma legal, o el trámite de inconstitucionalidad de la ley ante la Corte Constitucional, mecanismos institucionales que no pueden ser suplantados por una objeción de inconstitucionalidad.*<sup>87</sup>

134. Conforme lo referido *ut supra*, esta Corte se ve imposibilitada de emitir pronunciamiento alguno sobre el artículo 15 de la Ley Reformatoria, pues ello implicaría pronunciarse sobre el actual artículo 25 de la LOC. En tal virtud, no es posible responder el cargo del presidente respecto a que acudir a la Defensoría del Pueblo para que se inicien procesos de protección presuntamente provocaría que los medios se abstengan de tomar una posición institucional, lo que, a su criterio, implica

<sup>85</sup> Ver, el artículo 438 numeral 3 de la Constitución: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidente o Presidente de la República en el proceso de formación de leyes”.

<sup>86</sup> En el control *ex-ante*, como el que efectúa la Corte Constitucional en la objeción presidencial, no es posible revisar normas que se encuentran vigentes incluso si es que se detecta que una norma que ya forma parte del ordenamiento jurídico, guarda relación con un artículo objetado. En estos casos, necesariamente se deben activar procesos constitucionales de control *ex-post*. No obstante, este Organismo recalca que, cuando se ha objetado una norma dentro de un veto presidencial, y en ejercicio del control *ex-ante* se identifica la incompatibilidad de la misma con otra norma parte del proyecto de ley o reforma, sí cabe que la Corte realice un análisis por conexidad, ya que ninguna disposición ha entrado en vigor. En los dictámenes N°. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 54; N°. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párrs. 14 y 15; y, N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 9, 10 y 11, esta Corte Constitucional se refirió a la competencia que le otorga la Constitución y la LOGJCC para pronunciarse respecto a la constitucionalidad de normas conexas **dentro del mismo proyecto de ley** objeto de control preventivo y nunca sobre una norma jurídica vigente.

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 56.6.

una censura previa. En consecuencia, se declara que la objeción propuesta por el Ejecutivo es improcedente.

135. Sin perjuicio de ello, llama la atención de esta Corte que el Ejecutivo y la Asamblea Nacional esgriman que la Defensoría del Pueblo puede iniciar acciones civiles o penales o “*tutelar cualquier vulneración*”. Al respecto, se les recuerda que las atribuciones de la Defensoría del Pueblo se encuentran consagradas de forma expresa en el artículo 215 de la CRE y en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

#### IV. 9. Sobre el artículo 17 de la Ley Reformatoria

##### IV. 9. 1. Contenido de la norma objetada

136. La norma impugnada agrega un artículo innumerado a continuación del artículo 25 de la LOC:

Art. (...). – Información falsa. El Estado debe garantizar el derecho a la verdad de todos los ecuatorianos, queda **prohibida la difusión de toda información falsa** (...). (Énfasis añadido).

##### IV. 9. 2. Fundamento de la objeción

137. El presidente destaca que el Estado no puede prestarse a ser un “*policía de la verdad*” para determinar qué información es verdadera o falsa, cuestión que fue abordada en el párrafo 33 de la Opinión Consultiva N°. 5 y en la sentencia constitucional N°. 282-13-JP/19.

##### IV. 9. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

138. El órgano legislativo señala que es cierto que el Estado no puede decidir qué información es falsa o verdadera, pero que eso no le obsta a buscar “*los mecanismos para un mejor manejo y veracidad de la información*”. En tal sentido, arguye que la información falsa no puede circular sin consecuencias, ya que podría violentar otros derechos como el buen nombre. Finalmente, refiere que el Código Orgánico Integral Penal sanciona con pena privativa de libertad de tres a cinco años la “*falsedad de la información*”.

##### IV. 9. 4. Resolución del problema jurídico

139. Previo a efectuar el análisis correspondiente, esta Corte aclara que en el marco del control abstracto de constitucionalidad no le compete analizar una norma a la luz de la legislación infraconstitucional como lo es el artículo 312 del COIP, mismo que se encuentra integrado en el Capítulo V del Título II del Libro I que establece conductas

típicas respecto a negociaciones en el mercado de valores y no frente a supuestos como el caso *in examine*.<sup>88</sup>

140. Por tanto, el análisis de este cargo amerita conocer, en primer lugar, qué contenido tiene el *derecho a la verdad* y ver si el mismo se corresponde o no con la prohibición de difundir *información falsa*, ya que solo así se puede confrontar el artículo acusado con la Constitución.

141. La *verdad* en su acepción común y coloquial se refiere a la correspondencia que existe entre la realidad y lo que se sabe o se conoce.<sup>89</sup> En cambio, el *derecho a la verdad* jurídicamente tiene un contenido concreto que ha sido desarrollado principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos, así como por el derecho internacional humanitario.

142. La *verdad* como *derecho*<sup>90</sup> asiste a las “*víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto*”.<sup>91</sup> El fin que persigue es conocer “*la verdad*” relacionada con las violaciones de derechos humanos de la manera “*más completa posible*”<sup>92</sup>, cuestión que comprende – por lo menos – saber las causas, los hechos y las circunstancias que ocasionaron el agravio; conocer a las personas que perpetraron la violación – identificación de los responsables directos e indirectos – y, finalmente, que el agravio sufrido se nombre, se reconozca por parte del Estado y el conjunto social. El artículo 78 de la Constitución determina la obligación del Estado frente a las víctimas de infracciones penales y dispone que deben tener “*conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, la indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado*”.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> En su defensa, la Asamblea Nacional cita el contenido del artículo 312 del Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento N°. 180 de 10 de febrero de 2014: “Art. 312.- Falsedad de la información. - Serán sancionadas con pena privativa de libertad de tres a cinco años: 1. Los representantes legales, administradores o funcionarios de las entidades del mercado de valores que, a sabiendas, den informaciones falsas sobre operaciones en las que han intervenido. 2. Las personas que hayan procedido, en forma fraudulenta, a proporcionar información falsa en las negociaciones objeto de una oferta pública de valores”.

<sup>89</sup> Las dos primeras definiciones del término verdad, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, son “1. Conformidad de las cosas con el concepto que de ellas forma la mente. 2. Conformidad de lo que se dice con lo que se siente o se piensa”.

<sup>90</sup> El Protocolo Adicional I, adoptado el 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, reconoció, por primera vez, el derecho de las familias de conocer tan pronto como las circunstancias lo permitan, la suerte de las personas desaparecidas en conflictos armados. A partir de entonces, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario desarrollaron el contenido del *derecho a la verdad* como una garantía de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, sus familiares y de la sociedad para conocer los hechos que originaron la violación y a los responsables.

<sup>91</sup> OEA, Asamblea General. Resolución AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 78: “[l]as víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la

143. El *derecho a la verdad* es plenamente justiciable y forma parte de la reparación a las víctimas y a sus familiares porque previene el olvido y la impunidad, pero también tiene especial trascendencia para la sociedad que ve transgredidos sus valores y principios. El conjunto social tiene derecho a acceder a información relacionada con violaciones de derechos humanos para reflexionar, encauzar y desarrollar sus sistemas democráticos. En ese sentido, se desprende que el Estado es el obligado principal del *derecho a la verdad* porque debe adoptar medidas oportunas y eficaces para el esclarecimiento de las violaciones a derechos humanos, lo que incluye el diseñar recursos efectivos y eficaces para la investigación, juzgamiento<sup>94</sup> y prevención de estos hechos.<sup>95</sup>
144. Continuando, el artículo impugnado precisa que el Estado debe garantizar el *derecho a la verdad* y para lograrlo prohíbe la “*difusión de toda información falsa*”. Sin embargo, estas dos premisas son manifiestamente incompatibles porque este *derecho* no se persigue con la prohibición de “*información falsa*”, sino con el deber estatal de investigar, juzgar y reparar a víctimas de violaciones a derechos humanos y, en general, de infracciones penales de conformidad con lo esgrimido previamente. Así, la formulación del artículo es contradictoria al abordar cuestiones que técnicamente no se correlacionan. Esta consideración nos hace presumir que el artículo acusado no se refiere al *derecho a la verdad*, sino a la *veracidad* de la información.
145. Sobre la *veracidad* de la información y la prohibición de difundir “*información falsa*”, esta Corte constata que la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión advierte que los Estados no pueden crear condicionamientos previos a la libertad de expresión con el pretexto de perseguir “*veracidad, oportunidad o imparcialidad*”<sup>96</sup>, pues consideraciones de esta índole disimulan una verdadera censura. La Corte IDH incluso reparó en la contradicción que se produce al “*invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho*”.<sup>97</sup> De conformidad con lo anterior, alertó que:

---

*verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado”.*

<sup>94</sup> Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000 (Fondo), párr. 201. En esta sentencia, la Corte estimó que “*el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento*”.

<sup>95</sup> Corte IDH. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Sentencia de 3 de diciembre de 2001 (Reparaciones y Costas), párr. 69; Caso Cesti Hurtado vs. Perú. Sentencia de 31 de mayo de 2001 (Reparaciones y Costas), párr. 63; Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala. Sentencia de 26 de mayo de 2001 (Reparaciones y Costas), párr. 100; Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2001 (Reparaciones y Costas), párr. 201.

<sup>96</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su período de sesiones N°. 108 en el año 2000, principio 7.

<sup>97</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas, párr. 77.



*Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad* (Énfasis añadido).<sup>98</sup>

- 146.** De lo anterior se colige, que los periodistas tienen un grado de análisis y rigurosidad mayor en el manejo de la información porque su deber es proporcionar una versión contrastada, verificada y más cercana a la realidad.<sup>99</sup> Esta Corte ha enfatizado que los medios de comunicación deben actuar con diligencia y *“realizar los esfuerzos razonables para verificar y contrastar la información que será publicada”*.<sup>100</sup> Sin embargo, estos deberes y compromisos deontológicos del ejercicio periodístico no tienen como consecuencia la posibilidad de exigir que los periodistas provean la *verdad* absoluta. La labor del periodismo consiste en transmitir una realidad determinada y las tensiones que ésta crea para que sea la sociedad quien reflexione, evalúe y construya *una verdad* que se corresponda con los hechos.
- 147.** Es la sociedad quien actúa como guardiana de sus valores, principios e instituciones. Es ella y no el Estado quien debe reaccionar frente a la información para construir *la verdad* y, por esta razón, es fundamental e indispensable que tenga acceso a toda la información posible para contrastarla y debatirla.
- 148.** El artículo 18 numeral 1 de la Constitución aborda el derecho individual y colectivo a recibir información *“veraz”*. Esta norma constitucional no alude al derecho a recibir información que sea verdadera, incuestionable o indudablemente cierta, sino que impone el deber de que los contenidos periodísticos posean un ejercicio razonable y demostrable de investigación, contraste, equilibrio y correspondencia con la realidad.
- 149.** Prohibir la *“información falsa”* se fundamenta en una premisa extremadamente peligrosa para cualquier Estado democrático porque encierra la noción de que *el Estado es el depositario de la verdad*. Sólo si se acepta que es el Estado quien posee la verdad, se puede admitir que sea capaz de identificar y prohibir lo *falso*. Bajo esta lógica, cualquier manifestación de la libertad de expresión tiene la potencialidad de ser sancionada sobre la base de juicios de valor arbitrarios, porque habilita, de manera general, la imposición de sanciones incluso penales, pese a que en ciertos casos no procede, sin que se pueda evidenciar o conocer cuál es la prohibición. Lo anterior puede dar paso a que se repriman las críticas, la disidencia y las voces de las minorías. Un escenario como este lesiona profundamente la confianza de las personas para

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> El Código Internacional de Ética Periodística UNESCO resalta que los periodistas deben guardar una *“adhesión honesta a la realidad objetiva, situando conscientemente los hechos en su contexto adecuado”*. Para ello, el ejercicio periodístico exige *“un alto nivel de integridad”* lo que incluye el *“abstenerse de trabajar en contra de sus convicciones o de revelar sus fuentes de información, y también el derecho de participar en la toma de decisiones en los medios de comunicación que esté empleado”*. Código Internacional de Ética Periodística. Conclusiones del Fourth Consultative Meeting of International and Regional Organizations of Journalists en París de 20 noviembre de 1983.

<sup>100</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, párr. 79.

ejercer con plena libertad su derecho a expresarse por temor al castigo y la persecución. Este tipo de diseños legales son los que propician la censura y amenazan a las sociedades democráticas.

150. En virtud de lo anterior, esta Corte evidencia que el artículo impugnado es incompatible con el derecho a la libertad de expresión reconocido, entre otras normas, en el artículo 13 de la CADH y el artículo 19 de la DUDH. La naturaleza subjetiva y altamente punitiva de normas que prohíben difundir “*información falsa*” o que pretenden crear mecanismos de control que garanticen la “*veracidad, oportunidad e imparcialidad*” de la información, convierte a este tipo de disposiciones legales en vías o medios para restringir el referido derecho, cuestión que contraviene también el deber del Estado de garantizar el ejercicio y desarrollo de los derechos humanos (artículo 3 numeral 1 de la Constitución). Así, esta Corte declara la procedencia de la objeción presidencial.

#### IV. 10. Sobre el artículo 35 de la Ley Reformatoria

##### IV. 10. 1. Contenido de la norma objetada

151. El artículo 35 de la Ley Reformatoria agrega a continuación del artículo 72 de la LOC, los siguientes artículos innumerados:

Art (...).- Defensores de Audiencias y Lectores. **Los Defensores de audiencias y lectores serán servidores públicos de la Defensoría del Pueblo quienes cumplirán sus funciones con independencia y autonomía. Además, contarán con mecanismos de interactividad con sus audiencias y lectores. Se establecerá un defensor de audiencias y lectores en cada una de las dependencias de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional.**

Art (...).- Atribuciones y responsabilidades del Defensor de las Audiencias y Lectores. Los defensores de las audiencias y lectores tienen las siguientes atribuciones y responsabilidades:

1. **Realizar acuerdos de conciliación entre los ciudadanos y los medios de comunicación por reclamos, propuestas y observaciones formuladas en relación al ejercicio de los derechos y obligaciones que establece la presente Ley de modo que los conflictos generados puedan ser procesados directamente entre los actores involucrados sin la necesidad de la intervención de autoridades públicas ni la imposición de sanciones administrativas para cuyo efecto el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación elaborará el reglamento correspondiente;**
2. Recibir, conocer y estudiar las consultas, reclamos y denuncias de la audiencia y procesarlos diligentemente;

3. Llevar un registro de las consultas, reclamos y las denuncias presentadas por la ciudadanía;
4. Realizar observaciones y recomendaciones no vinculantes a los medios de comunicación;
5. Remitir los acuerdos conciliatorios al Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación para que esta genere un registro de lo actuado;
6. **Las demás atribuciones que determine el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación de acuerdo con el reglamento correspondiente;** y,
7. Informar anualmente a la ciudadanía los casos que se han dado y las resoluciones adoptadas por esa dependencia (Énfasis añadido).

#### IV. 10. 2. Fundamento de la objeción

152.El presidente argumenta que esta norma crea la figura de los “defensores de audiencias y lectores”, servidores públicos de la Defensoría del Pueblo facultados para realizar “acuerdos de conciliación entre los ciudadanos y los medios de comunicación por reclamos, propuestas y observaciones formuladas en relación al ejercicio de los derechos y obligaciones que establece la presente Ley [...], realizar observaciones y recomendaciones no vinculantes a medios de comunicación”, entre otras atribuciones.

153.Sostiene que la figura de los defensores de audiencias implica una amenaza a la libertad de prensa y expresión porque crea una “verdadera policía de contenidos”. A su criterio, se cambia el rol de la Defensoría del Pueblo para tutelar derechos y se la convierte en un órgano de supervisión y control de los medios de comunicación, lo que implica una restricción directa a la libertad de prensa, expresión y opinión. Así, considera que se vulnera la CADH.

154.Por otro lado, señala que la Defensoría del Pueblo deberá contratar más personal para que actúen como “defensores de audiencias y lectores”, lo que implica un incremento del gasto público. Esgrime que la Asamblea Nacional inobservó que cualquier aumento en el gasto público debe nacer de la iniciativa del presidente de la República, por lo que considera que se vulnera el artículo 135 de la Constitución.

#### IV. 10. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

155.La Asamblea Nacional arguye que la norma referida busca la protección y beneficio de la tutela judicial efectiva, al pretender implementar defensores de audiencia y

lectores para que los ciudadanos puedan acceder y realizar los acuerdos, reclamos y propuestas que establece la Ley Reformatoria. Así también, señala que “*las y los ciudadanos podrán recomendar y realizar observaciones a los medios de comunicación no de una forma de imposición, si no de mejorar*”. Finalmente, sobre el aumento del gasto público, se refiere al dictamen N°. 2-22-OP/22, en el cual esta Corte señaló que la Asamblea Nacional “*realizó un análisis de factibilidad financiera que evaluó su impacto en las finanzas públicas e identificó las fuentes para su financiamiento*”.

#### IV. 10. 4. Resolución del problema jurídico

156. En primer lugar, este Organismo considera necesario realizar ciertas precisiones sobre la figura del defensor de audiencias y lectores. Conforme la doctrina, “[e]l defensor de audiencia es un órgano unipersonal que vela por el correcto comportamiento ético y deontológico de un medio”.<sup>101</sup> Así, el defensor de audiencia “*se entiende como un mecanismo habilitado por algunos medios para canalizar las críticas de sus lectores, oyentes o espectadores respecto a la actividad del medio*”.<sup>102</sup>

157. En principio, los defensores de audiencias y lectores se caracterizan por lo siguiente: (i) “*deben recibir, investigar y dar respuesta a las quejas del público*”; (ii) “*no tienen capacidad sancionadora*”; (iii) “*llevan a cabo una labor interna y externa*”; y, (iv) “*gozan de una trayectoria profesional solvente y de gran credibilidad*”<sup>103</sup> pues, en la mayoría de casos, son profesionales de la comunicación que han sido designados por los mismos medios de comunicación conforme sus códigos deontológicos y de ética.

158. Es decir, los medios de comunicación – privados, públicos o comunitarios – son quienes designan un defensor de audiencias y lectores a fin de que sus audiencias puedan encontrar un mecanismo adecuado para ejercer su derecho a la rectificación o respuesta y, en general, canalizar cualquier comentario o queja respecto a la actividad de los medios en un tercero imparcial que goza de la confianza del medio, lo que, a su vez, garantiza un ejercicio profesional más responsable.<sup>104</sup>

159. La figura del defensor de audiencias y lectores se ha regulado en mayor o menor medida en la región.<sup>105</sup> Por tanto, su regulación más rigurosa – en el sentido de dotar

---

<sup>101</sup> Herrera Damas, Suana. “*El defensor de la audiencia: claves para entender el contexto de su aparición*”. Palabra Clave, vol. 10, núm. 1, junio, 2007, pp. 25-35. Universidad de La Sabana Bogotá, Colombia, pág. 26.

<sup>102</sup> *Ibid*, pág. 31.

<sup>103</sup> *Ibid*.

<sup>104</sup> *Ibid*, pág. 33.

<sup>105</sup> Legislaciones como la argentina, mexicana, uruguaya y colombiana prevén la figura del defensor de audiencias y lectores. Por ejemplo, en Argentina se creó la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que cuenta con amplias facultades, como “[r]ecibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial”, llevar un registro de los reclamos presentados, convocar a audiencia pública para evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de

de esta facultad a un servidor público –, no se contraponen *per se* a la Constitución. No obstante, esta Corte considera necesario dilucidar si la referida medida comporta una amenaza a la libertad de prensa y propende hacia un control estatal de los contenidos que se vierten en el debate público a través de los medios de comunicación (*ver* párrafo 153 *supra* que contiene las alegaciones del presidente de la República).

**160.** El principio 6 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión prescribe de forma absolutamente clara que: “*La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados*” (Énfasis añadido).<sup>106</sup> Ello implica una obligación negativa o de abstención, *i.e.* no otorgar a un servidor o institución pública la atribución de actuar como contralor de los estándares éticos que deben regir el ejercicio de la actividad periodística, ya que, caso contrario, se permitiría que el Estado ejerza atribuciones exorbitantes sobre la integridad y diligencia que debe orientar la actividad de los medios de comunicación.

**161.** Con base en lo anterior, esta Corte evidencia que el diseño de la norma objetada otorga a servidores de la Defensoría del Pueblo la facultad de vigilar y controlar los deberes y compromisos deontológicos de los medios de comunicación. Así, es indudable que la norma crea un mecanismo de supervisión y control estatal sobre los medios y el ejercicio de sus actividades, porque estos funcionarios públicos intervendrían de manera directa en las diferencias que pudieren suscitarse entre estos y sus audiencias y lectores. Al respecto, se reitera que el artículo 13 numeral 3 de la CADH prohíbe restringir el derecho a la libertad de pensamiento y expresión por

---

radiodifusión, entre otras. El defensor de audiencias es un servidor público designado por ambas Cámaras, quien deberá cumplir con los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y ejercerá el cargo por cuatro años. *Ver*, los artículos 19 y 20 de la Ley 26.522 que regula los Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Mientras tanto, en México, Colombia y Uruguay la ley sí prevé la figura del defensor de audiencias, pero deja a libre elección de los medios de comunicación su designación y las normas que regirán su actuación. *Ver*, el artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México: “*Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello. La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario*”. *Ver*, el artículo 148 de la Ley de Medios. Regulación de la Prestación de Servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay: “*El Estado promoverá que los titulares de servicios de comunicación audiovisual, en forma individual o colectiva, designen un defensor de la audiencia, quien tendrá la responsabilidad de recibir y responder las comunicaciones que remita el público con relación al cumplimiento del código de ética o de conducta profesional respectivo*”. Finalmente, *ver*, el artículo 11 de la Ley 335 de 1996 sancionada en Colombia: “*Los operadores privados del servicio de televisión deberán reservar el 5% del total de su programación para presentación de programas de interés público y social. Uno de estos espacios se destinará a la Defensoría del Televidente. El Defensor del Televidente será designado por cada operador privado del servicio de televisión*”.

<sup>106</sup> *Ver*, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su período de sesiones N°. 108 en el año 2000.

medios o vías indirectos, como el abuso de controles oficiales o cualquier otro encaminado a impedir la comunicación y la libre circulación de ideas y opiniones, entre los que se encuentra el condicionar el ejercicio de este derecho al **control estatal**.<sup>107</sup>

162. En tal virtud, el regular la figura del defensor de audiencias como un servidor de la Defensoría del Pueblo no sólo restringe de forma indirecta el derecho a la libertad de pensamiento y expresión<sup>108</sup>, sino que también comporta una intromisión estatal injustificada en el ejercicio del derecho a la libertad de prensa y a mantener una línea editorial, al propender a una vigilancia y control *ex post* de los contenidos que se emitan, sean información u opiniones.

163. Incluso, de la norma impugnada se desprende que la finalidad de los defensores de audiencia es resolver cualquier conflicto que se suscite entre los medios de comunicación y sus audiencias de manera directa, **a fin de que no sea necesaria** “*la intervención de autoridades públicas ni la imposición de sanciones administrativas para cuyo efecto el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación elaborará el reglamento correspondiente*”. Conforme se refirió en el párrafo 160 *supra*, la obligación del Estado de no imponer conductas éticas a los medios de comunicación comprende también la obligación de abstención de todo órgano estatal de **entrometerse** sin justificación alguna en el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, libertad de prensa y a mantener una línea editorial, así como imponer sanciones administrativas, pues ello sería sumamente gravoso para el ejercicio de este derecho fundamental.

164. En este orden de ideas, la participación e involucramiento de los defensores de audiencia podría llegar a generar un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre los contenidos que pretenden abordar ciertos medios de comunicación, lo que terminaría incidiendo en el acceso a determinada información u opiniones, además de trastocar el debate público sobre temas de interés social.<sup>109</sup> Como consecuencia,

---

<sup>107</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A N°. 5, párrs. 54 y 56: “[N]o toda transgresión al artículo 13 de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, **por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias**. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, **todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental**” (Énfasis añadido).

<sup>108</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su período de sesiones N°. 108 en el año 2000. Artículo 5: “*La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión*” (Énfasis añadido).

<sup>109</sup> Ver, el Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión del 2004 Capítulo II: Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio. Capítulo V. Violaciones Indirectas a la Libertad de Expresión: el Impacto de la Concentración en la Propiedad de los Medios de Comunicación Social, párr. 9: “*Estas medidas [que restringen de manera indirecta la libertad de expresión] [...] no han sido diseñadas*

se afectarían las dos dimensiones de la libertad de expresión y la consolidación de una sociedad democrática.

165. Por tanto, es notorio que la existencia de los defensores de audiencia podría resultar en una autocensura por parte de los medios de comunicación debido al “*efecto amedrentador (chilling effect)*” que estos representarían.<sup>110</sup> Ergo, la norma impugnada limita la libertad de pensamiento y expresión, así como la libertad de prensa porque condiciona a los medios de comunicación a que, con el afán de evitar la “*intervención de autoridades públicas*” o sanciones administrativas, se sometan a los acuerdos que deben alcanzar con los defensores de audiencia o adecúen sus contenidos a los criterios que estos emitan. De esta forma, existiría regulación estatal a cargo de funcionarios públicos sobre el tipo de contenidos que podrán ser difundidos, lo que compromete la libertad y pluralidad en la información, ideas y opiniones que pueden ser vertidas. Igualmente, se podrían imponer arbitrariamente los contenidos que, a criterio de estos funcionarios, deben o no transmitirse. Es por ello que la figura de los defensores de audiencias en los términos planteados en la norma objetada, *i.e.* un funcionario público que vigile y controle estándares deontológicos y procure alcanzar acuerdos entre los medios y sus audiencias respecto a los contenidos difundidos, a fin de evitar una intervención estatal o la imposición de “*sanciones*”, constituye un uso arbitrario y exorbitante de las facultades regulatorias del Estado para intimidar a los medios de comunicación y restringir los referidos derechos.

166. Con base en lo expuesto, se declara que el artículo 35 es incompatible con la libertad de pensamiento y expresión, y de prensa, consagradas, entre otras normas, en el artículo 13 numeral 3 de la CADH, en concordancia con lo previsto en los artículos 3 numeral 1 y 11 numeral 9 de la CRE, y en la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión y la Declaración de Chapultepec, por lo que se declara procedente la objeción del presidente. Sin perjuicio de ello, se recuerda que las atribuciones con las que actualmente cuenta la Defensoría del Pueblo le permiten atender a las víctimas de presuntas vulneraciones de derechos fundamentales en el ámbito de la comunicación, al igual que en cualquier otro.

167. Ahora bien, esta Corte constata que la disposición transitoria tercera prevé que, en el plazo de noventa días de publicada la Ley Reformatoria, el Consejo de Desarrollo de la Información y Comunicación dictará el Reglamento General de Defensores de Audiencias y Lectores, mientras que la disposición reformativa segunda incluye el siguiente literal en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo:

---

*estrictamente para restringir la libertad de expresión. En efecto, éstas per se no configuran una violación de este derecho. No obstante ello, sus efectos generan un impacto adverso en la libre circulación de ideas”* (Énfasis añadido).

<sup>110</sup> Este concepto ha sido definido por la Corte IDH en el caso Palacio Urrutia y Otros vs. Ecuador. Sentencia de 24 de noviembre de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 124, como aquel que genera un efecto inhibitorio sobre “*la circulación de ideas, opiniones e información por parte de terceros, constituyendo una afectación al derecho a la libertad de expresión*”. Igualmente, en el caso Perozo y Otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 369, la Corte IDH señaló que el efecto amedrentador a la libertad de expresión genera incluso una “*autocensura*”.

*“Mediante los Defensores de Audiencias y de Lectores cumplir con lo que determina la Ley Orgánica de Comunicación respecto de los derechos a la comunicación”.*

168. Así, y si bien las referidas disposiciones no fueron objetadas por el presidente por inconstitucionalidad sino por conveniencia, esta Corte considera que el pronunciamiento emitido respecto al artículo 35 de la Ley Reformatoria se tornaría inocuo de no referirse a ellas. Al respecto, el artículo 3 de la Constitución, así como el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, precisan que dentro de los mecanismos de control constitucional la Corte Constitucional es competente para analizar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas siempre que exista unidad normativa, mediante la verificación de:

- A. Que la disposición acusada o su contenido se encuentren reproducidos en otros textos normativos no demandados;
- B. Que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y/o,
- C. Que la norma impugnada sea **consecuencia o causa directa** de otras normas no impugnadas.

169. En ese sentido, la Corte Constitucional tiene la facultad de *“ampliar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica a otras no impugnadas, siempre que entre ellas haya una relación de redundancia, de estrecha conexión sistemática, o de causalidad”*<sup>111</sup>, para que la decisión emitida no carezca de todo efecto útil. Lo anterior no implica de forma alguna que este Organismo se pronuncie sobre el texto alternativo propuesto por el Ejecutivo<sup>112</sup>, sino que únicamente analizará si la disposición transitoria tercera y disposición reformatoria segunda son compatibles o no con la CRE, al evidenciar que ambas son **consecuencia directa** de la norma impugnada, toda vez que: (i) esta determina que el Consejo de Desarrollo de la Información y Comunicación deberá dictar el Reglamento General de Defensores de Audiencias y Lectores en el que podrá establecer *“atribuciones adicionales”* a las previstas en dicho artículo, mientras que en la disposición transitoria tercera se otorga un plazo de 90 días para ello; y, (ii) la disposición reformatoria segunda incorpora en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo la atribución de sus servidores públicos de fungir como defensores de audiencia, a la luz de las competencias otorgadas por la Ley Reformatoria.

170. Con base en lo expuesto, esta Corte se pronuncia por conexidad sobre la disposición transitoria tercera y disposición reformatoria segunda, concluyendo que las mismas son incompatibles con la CRE por los mismos argumentos esgrimidos en la presente sección (*ver* párrafos 160 a 165 *supra*), pues como se mencionó previamente, estas disposiciones son consecuencia directa del artículo 35 de la Ley Reformatoria.

<sup>111</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párrs. 14 y 15.

<sup>112</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 19.



#### **IV. 11. Sobre el artículo 41 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 11. 1. Contenido de la norma impugnada**

**171.**El artículo 41 de la Ley Reformatoria modifica al artículo 82 de la LOC respecto a las facultades de los consejos ciudadanos:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
Art. 82.-Consejos ciudadanos. -Los consejos ciudadanos de los medios públicos se conformarán obligatoriamente atendiendo las normas previstas en la Ley de Participación y Control Social. Los miembros de estos consejos no serán remunerados.	Art. 82.- Consejos Ciudadanos. Los consejos ciudadanos de los medios públicos se conformarán obligatoriamente atendiendo las normas previstas en la Ley de Participación y Control Social. Los miembros de estos consejos no serán remunerados, <b>pero tendrán igual poder de decisión que los Consejos Editoriales</b> (Énfasis añadido).

##### **IV. 11. 2. Fundamento de la objeción**

**172.**El presidente de la República indica que con esta norma se da el mismo poder a los consejos ciudadanos y a los consejos editoriales; sin embargo, los consejos ciudadanos son instancias de consulta que no pueden tener poder de decisión, dirección o administración y menos aún en medios comunitarios o privados, por lo que, arguye que se transgrede el artículo 279 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Además, insiste en que esta norma otorga a los consejos ciudadanos un rol editorial, lo que vulnera la libertad en el desarrollo de actividades económicas de los medios de comunicación, el derecho de los ciudadanos de crear medios de comunicación y la libertad de prensa, expresión y opinión, pues los referidos consejos ciudadanos se convertirían en una “*policía de la verdad*”.

##### **IV. 11. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

**173.**El órgano legislativo se refiere a los consejos editoriales como aquellos “*expertos o técnicos encargados*” de definir lineamientos antes de una publicación y, en cambio, a los consejos ciudadanos como aquellos “*encargados del seguimiento de políticas públicas*”. Por tanto, considera que la Ley Reformatoria únicamente fortalece a los consejos ciudadanos, los cuales deben “*fiscalizar a las instituciones*”, tal como lo establece la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

##### **IV. 11. 4. Resolución del problema jurídico**

174. Esta Corte advierte que la norma acusada aborda las atribuciones de los consejos ciudadanos creados en atención a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“LOPC”). Al respecto, se verifica que la LOPC desarrolla la creación y competencia de los consejos ciudadanos en función del artículo 279 de la Constitución que regula al sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Conforme al artículo 279 de la Constitución, la función de los consejos ciudadanos radica en orientar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo – instrumento que traza los objetivos del gobierno y sobre la base del cual se evalúa a las autoridades al finalizar su periodo –, por ello, son “instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional”.<sup>113</sup> En línea con el texto constitucional, el artículo 52 de la LOPC define a los consejos ciudadanos sectoriales como “un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales”, por esta razón, determina que “serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales”.<sup>114</sup> En vista de lo anterior, la LOPC otorga funciones a los consejos ciudadanos relacionadas con el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales.<sup>115</sup> En cambio, los consejos editoriales de los medios de comunicación, como reconoce la Asamblea Nacional, desempeñan funciones relacionadas con la línea editorial del medio, es decir, con el enfoque, diseño y presentación de los contenidos.

175. De conformidad con lo anterior, se verifica que el otorgar “poder de decisión” a los consejos ciudadanos y equiparar sus funciones a las de los consejos editoriales es incompatible con el artículo 279 de la Constitución que consagra otras funciones a estas instancias ciudadanas, mismas que están relacionadas con la deliberación y generación de consensos para el desarrollo de políticas públicas y del Plan Nacional

---

<sup>113</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 279: “El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional”.

<sup>114</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento N°. 175 de 20 de abril de 2010, artículo 52.

<sup>115</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. “Art. 53.- Funciones de los consejos ciudadanos sectoriales. - Los consejos ciudadanos sectoriales deberán cumplir con las siguientes funciones: 1. Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional; 2. Proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales; 3. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales; 4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes; 5. Generar debates públicos sobre temas nacionales; 6. Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública; y, 7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir”.

de Desarrollo. Así, el artículo 41 de la Ley Reformativa es incompatible con la CRE, y por lo tanto se declara procedente la objeción del Presidente.

#### **IV. 12. Sobre el artículo 43 de la Ley Reformativa**

##### **IV. 12. 1. Contenido de la norma objetada**

**176.**El artículo 43 de la Ley Reformativa cambia al artículo 85 de la LOC:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformativa</b>
<p>Art. 85.-Definición. -Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a los movimientos y organizaciones sociales, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, <b>universidades y escuelas politécnicas</b>, mediante los cuales ejercen el derecho a la comunicación democrática.</p> <p>Los medios de comunicación comunitarios no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social. Cuentan con un proyecto comunicacional que promueve la amplia participación y fortalecimiento de la comunidad a la que sirven y de la que son parte.</p> <p>Estos medios se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, académica, educativa y formativa, con enfoque de género, defensora de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, orientada hacia la transformación social, el sistema de vida comunitario y el Buen Vivir. Su gestión técnica, administrativa y financiera será de carácter comunitario (Énfasis añadido).</p>	<p>Art. 43.- Refórmese el artículo 85, cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 85.- Definición. Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya dirección y administración corresponden a colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, movimientos sociales, y <b>organizaciones de la sociedad civil</b>. Cuentan con un proyecto comunicacional que promueve la amplia participación y fortalecimiento de la comunidad a la que sirven y de la que son parte.</p> <p>Estos medios se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, con enfoque de género, defensora de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, orientada hacia la transformación social, el sistema de vida comunitario y el Buen Vivir.</p> <p>Los medios de comunicación comunitarios tienen fines de rentabilidad social; sin perjuicio de que su financiamiento sea a través de la comercialización de productos, servicios y proyectos para cumplir con su objetivo social.</p> <p><b>Los medios de comunicación comunitarios cuyo titular son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se registrarán por su</b></p>

	<b>derecho propio.</b> Su gestión técnica y administrativa será de carácter comunitario (Énfasis añadido)
--	---

#### **IV. 12. 2. Fundamento de la objeción**

**177.**El Ejecutivo sostiene que esta norma excluye a las universidades y escuelas politécnicas de los medios de comunicación comunitarios e incluye a las *“organizaciones de la sociedad civil”*. Sobre las universidades y escuelas politécnicas, precisa que al excluirlos se desconocen los derechos adquiridos en la LOC y que gozan de una *“garantía de inmutabilidad que se deriva de su protección expresa en la Constitución”*.

**178.**Por otro lado, resalta que esta norma implica una restricción, pues define a los medios de comunicación comunitarios como aquellos cuya *“dirección y administración corresponden a colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, movimientos sociales, y organizaciones de la sociedad civil”*. Sobre esto, resalta que el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas en la Constitución (artículos 57 y 171) protege el derecho ancestral y las formas de organización indígenas, cuestión que dista de que puedan regirse bajo su derecho propio, pues el Estado central ostenta competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, según el artículo 313 y 261 de la Constitución.

**179.**Refiere que la sentencia constitucional N°. 001-12-SIC-CC publicada en el Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de enero de 2012, interpretó los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución. Así, en dicha decisión se reafirmó la competencia del Estado central para delegar la gestión de sectores estratégicos o la prestación de servicios, por lo que, no se puede determinar que los medios de comunicación comunitarios que pertenezcan a determinado sector, pueblo, comuna o nacionalidad deban tener un tratamiento jurídico distinto al resto del conjunto social. Por ello, considera que se vulnera la seguridad jurídica, el derecho a la igualdad, así como las competencias del Estado central.

#### **IV. 12. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

**180.**En primer lugar, arguye que la Ley Reformativa *“tiene ordenamiento jurídico y base legal y para ello nuestra constitución del Ecuador lo manifiesta en su Art. 16 numeral 3”* [sic] y que *“el proyecto de ley no excluye a las universidades y escuelas politécnicas”*. En segundo lugar, señala que la titularidad de los medios comunitarios es de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, quienes se rigen por su derecho propio o consuetudinario. Así, se refiere al Convenio N°. 169 de la Organización Internacional de Trabajo, el cual *“se basa en el respeto a la diversidad cultural y exhorta a los estados a que utilicen criterios de participación y consulta con el objetivo a decidir [sic] sus propias prioridades”*. Por tanto, considera que no

se vulnera la seguridad jurídica ni la igualdad, pues se garantizan los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, conforme el artículo 57 de la Constitución.

#### IV. 12. 4. Resolución del problema jurídico

181. Esta Corte observa dos cargos respecto al artículo impugnado: (i) por un lado, porque excluye a las universidades y a escuelas politécnicas como propietarias de medios comunitarios y, por otro lado, (ii) porque faculta el derecho propio de los pueblos y nacionalidades indígenas para gestionar a los medios comunitarios. En atención a lo señalado, se procederá a separar el examen de ambos cargos:

##### IV. 12. 4. 1. Sobre la exclusión de las universidades y escuelas politécnicas como propietarias de medios comunitarios

182. La objeción presidencial enfatiza el rol que tienen las universidades y escuelas politécnicas, por lo que, estima que los mismos gozan *“de inmutabilidad que se deriva de su protección expresa en la Constitución”*.

183. De conformidad con los cargos esgrimidos, esta Corte advierte que la Constitución reconoce que las universidades y escuelas politécnicas forman parte del sistema de educación superior<sup>116</sup>, mismo que tiene como finalidad la *“formación académica y profesional con visión científica y humanista”*, cuestión que incluye la *“promoción, desarrollo y difusión de los saberes y culturas”*.<sup>117</sup> Debido a esta razón, las universidades y escuelas politécnicas tienen derechos relacionados con su autonomía responsable y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, conforme al artículo 351 de la Constitución.

184. Las universidades y escuelas politécnicas actúan como agentes de formación profesional, de transmisión de conocimiento y cultura, pero, además, tienen particular relevancia porque son espacios que fortalecen el debate público y la transformación social, conforme a la Constitución. En estas instituciones se persigue el conocimiento y desarrollo científico, se preserva y difunden los saberes culturales, pero, no solo eso, sino que históricamente han sido espacios de profundo debate, cuestión que ha sido fundamental para grandes transformaciones sociales.

185. Con fundamento en la relevancia constitucional que tienen estas instituciones del sistema de educación superior para la formación académica y profesional, así como para la *“promoción, desarrollo y difusión de los saberes y culturas”*<sup>118</sup>, la LOC facultó que puedan poseer, administrar y dirigir medios de comunicación comunitarios. Esto se justifica con el carácter propio de los medios de comunicación comunitarios conforme lo dispone el mismo artículo 43 de la LOC, mismo que determina que estos medios se caracterizan por contar con *“un proyecto comunicacional que promueve la amplia participación y fortalecimiento de la*

<sup>116</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 352.

<sup>117</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 350.

<sup>118</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 350.

*comunidad a la que sirven y de la que son parte*”. En esa misma línea, la norma precisa que:

*Estos medios [comunitarios] se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, con enfoque de género, defensora de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, orientada hacia la transformación social, el sistema de vida comunitario y el Buen Vivir (Énfasis añadido).*

186. Ahora bien, esta Corte evidencia que se suprimieron las palabras “*universidades y escuelas politécnicas*”, sin embargo, la Asamblea Nacional agregó al artículo acusado a las “*organizaciones de la sociedad civil*” y en su descargo refirió que la reforma “*no excluye a las universidades y escuelas politécnicas*”. Al respecto, resulta necesario aclarar que se concibe que las organizaciones de la sociedad civil constituyen el conjunto de actores que se desempeñan en la esfera de lo público, ya sea a nivel local, nacional o internacional y sin fines de lucro. En ese sentido, se verifica que las **universidades y escuelas politécnicas** encajan plenamente en el concepto de organizaciones de la sociedad civil establecidas por el legislador, en atención a su relevancia para la generación e intercambio de conocimiento, así como para la transformación humanista, plural y democrática de la sociedad.

187. En consecuencia, el artículo acusado no desconoce que las universidades y escuelas politécnicas puedan poseer medios de comunicación comunitarios, por el contrario, con la redacción del artículo reformado no solo se incluye a las universidades y escuelas politécnicas, sino también a los distintos actores que actúan en la esfera de lo público y forman organizaciones de la sociedad civil.

188. De conformidad con lo esgrimido, este Organismo constata que el texto impugnado no es incompatible con la Constitución porque si bien se suprimen las palabras “*universidades y escuelas politécnicas*”, el término que también agrega el artículo de la reformatoria, a saber, “*organizaciones de la sociedad civil*” incluye a estos entes de educación superior que pueden crear, dirigir y administrar medios de comunicación comunitarios. En ese sentido, no se acepta la objeción presidencial sobre el texto “*universidades y escuelas politécnicas*” con fundamento en el análisis esgrimido en este apartado.

#### **IV. 12. 4. 2. Sobre la aplicación del derecho propio en los medios de comunicación comunitarios.**

189. La Constitución del Ecuador resalta el carácter plurinacional del Estado y, en ese sentido, tutela especialmente a los pueblos y nacionalidades indígenas. En esa línea, uno de los cambios que introdujo el texto constitucional de 2008 fue el reconocimiento del pluralismo jurídico, es decir que si bien el Estado se concibe como uno solo – carácter unitario –, permite la coexistencia de otras jurisdicciones, específicamente, reconoce al derecho propio de las comunidades y pueblos indígenas.

190. El artículo 57 numeral 10 de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y nacionalidades a “[c]rear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. En línea con lo anterior, el texto constitucional también reconoce la jurisdicción indígena en los siguientes términos:

*Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales (...) (Énfasis añadido).<sup>119</sup>*

191. Por su parte, el artículo 261 numeral 10 del texto constitucional dispone que el Estado central tendrá “competencias exclusivas” sobre “el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”. Lo que comporta que tiene competencia única y, en consecuencia, excluyente e indelegable respecto a la regulación, gestión y administración del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones.

192. De conformidad con lo esgrimido, se verifica que el artículo impugnado precisa que: [I]os medios de comunicación comunitarios cuyo titular son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se registrarán por su derecho propio. Así, la formulación de la norma determina que de manera general los medios de comunicación comunitarios que pertenecen a pueblos indígenas se registrarán solo por el derecho propio; sin embargo, esto resulta incompatible con el artículo 261 que establece que el Estado central tiene competencia exclusiva sobre el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones. Lo que pone en evidencia la procedencia de la objeción del presidente de la República respecto a este artículo. Sin detrimento de lo anterior, el artículo 85 de la LOC incluye la “gestión técnica y administrativa” que puede ser “de carácter comunitario”, por lo que no se excluye de manera absoluta el ejercicio del derecho propio cuando sea pertinente.

#### IV. 13. Sobre el artículo 46 de la Ley Reformatoria

##### IV. 13. 1. Contenido de la norma objetada

---

<sup>119</sup> La Corte esclareció que se verifica la aplicación del derecho propio – jurisdicción indígena – cuando una autoridad indígena que cuente con legitimidad resuelva un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios para solucionar un conflicto interno que puede identificarse porque “(i) [el conflicto] afecte el entramado de relaciones comunitarias, (ii) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (v) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 108. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 85.

**193.**El artículo 46 reforma al artículo 95 de la LOC en los siguientes términos:

LOC actual	Ley Reformatoria
<p>Art. 95.-Inversión pública en publicidad y propaganda. Las entidades del sector público que contraten servicios de publicidad y propaganda, en los medios de comunicación social se guiarán en función de criterios de igualdad de oportunidades con atención al objeto de la comunicación, al público objetivo, a la jurisdicción territorial de la entidad y a los niveles de audiencia y sintonía.</p> <p><b>Los medios locales y regionales participarán con al menos el 10%, mientras que los medios comunitarios participarán con al menos el 20% en la participación de la contratación de la publicidad y propaganda de la actividad de difusión publicitaria de cada institución pública de conformidad con la estrategia comunicacional institucional.</b></p> <p>Las entidades del sector público elaborarán anualmente un informe de distribución sobre presupuesto aprobado de publicidad, la distribución del gasto, los procesos contractuales y los contratos en cada medio de comunicación y agencia de publicidad. Este informe se publicará en la página web de cada institución. El incumplimiento del deber de publicar el informe detallado en el párrafo anterior será causal de destitución del titular de la institución. Su cumplimiento será verificado por la Contraloría General del Estado.</p>	<p>Artículo 46.- Refórmese el artículo 95, cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera:</p> <p>Art. 95.- Inversión pública en publicidad y propaganda. Las entidades del sector público que contraten servicios de publicidad y propaganda, en los medios de comunicación social se guiarán en función de criterios de igualdad de oportunidades con atención al objeto de la comunicación, al público objetivo, a la jurisdicción territorial de la entidad y a los niveles de audiencia y sintonía.</p> <p><b>Dentro de la contratación de publicidad y propaganda de la actividad de difusión publicitaria de cada institución pública de conformidad con la estrategia comunicacional institucional, los medios públicos participaran con el 33 %, los medios privados participaran con el 33% y los medios comunitarios participarán con el 34%.</b></p> <p>Las entidades del sector público elaborarán anualmente un informe de distribución sobre presupuesto aprobado de publicidad, la distribución del gasto, los procesos contractuales y los contratos en cada medio de comunicación y agencia de publicidad. Este informe se publicará en la página web de cada institución.</p> <p>El incumplimiento del deber de publicar el informe detallado en el párrafo anterior será causal de destitución del titular de la institución. Su cumplimiento será verificado por la Contraloría General del Estado.</p>



<p>Los medios de comunicación social públicos, privados y comunitarios deberán publicar anualmente el tarifario de publicidad en su página web (Énfasis añadido).</p>	<p>Los medios de comunicación social públicos, privados y comunitarios deberán publicar anualmente el tarifario de publicidad en su página web (Énfasis añadido).</p>
---	---

#### **IV. 13. 2. Fundamento de la objeción**

**194.**Esta norma cambia los porcentajes para la contratación de servicios de publicidad y propaganda, lo que “*crea una regla de preasignación de los montos derivados de fondos públicos para inversión pública en publicidad y propaganda*”. Así, el Ejecutivo refiere que:

*La propuesta reformatoria implica que un tercio del gasto público retorne al sector público, algo que promueve una restricción de ingresos para los medios privados y comunitarios, pues esto sí tiene un impacto esencial sobre su operación, mientras que un tercio correspondería al pautaaje en medios privados, y un 34% en medios comunitarios, sin sujetarse a ningún criterio ni estrategia de cada institución pública, ni ningún parámetro de eficiencia, contrariando el artículo 288 de la Constitución.*

**195.**Señala que la norma vigente prevé un criterio de alcance geográfico para establecer incentivos, mientras que la Ley Reformatoria contiene una preasignación o reparto directo del gasto público según el tipo de medio, vulnerando el artículo 298 de la CRE, que prohíbe las preasignaciones presupuestarias salvo ciertas excepciones. Adicionalmente, refiere que la norma impugnada se contrapone al artículo 228 de la Norma Suprema, que establece que las compras públicas deben regirse bajo los criterios de eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad. Posteriormente, esgrime que “*si bien la intención del legislador es crear incentivos a los medios comunitarios*”, al crear cuotas de asignación “*genera un trato discriminatorio por el tipo de medio*”. Finalmente, indica que la regla de preasignación contenida en el segundo inciso del artículo 46 contradice su primer inciso, pues este determina que la contratación de publicidad se realizará con base en criterios de igualdad de oportunidades.

#### **IV. 13. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

**196.**La Asamblea esgrime que no existe una vulneración a la inversión pública y propaganda en los medios de comunicación social. Indica que “*no sería idóneo*” que los medios de comunicación social “*creen incentivos en beneficio de ellos, lo cual sería algo ilegal y por lo tanto inconstitucional*”, pues su único objetivo es crear los espacios necesarios para “*elaborar y difundir programas dirigidos a la formación de la ciudadanía*”.

**197.**Posteriormente, señala que “*no existe preasignación de porcentajes en el proyecto de ley de comunicación*”, ya que el porcentaje del 34% asignado a los medios

comunitarios “*es conforme al principio de igualdad*”. En similar sentido, manifiesta que la “*clasificación taxativa*” que realiza la Ley Reformatoria se justifica en que:

*[...] los medios de comunicación comunitarios han sido minimizados por los medios de comunicación privados que son aquellos medios que actualmente dominan el uso de [1] espectro radioeléctrico, así como también lo hacen con la asignación y contratación de la pauta publicitaria, a la par gozan de derechos preestablecidos y de acciones afirmativas al momento de participar en un concurso público para la asignación de frecuencias, mientras que los medios comunitarios erróneamente se cree que son los llamados a crear, producir y difundir contenidos comunicacionales exclusivos para comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, restringiendo arbitrariamente el derecho al acceso y creación de este tipo de medio de comunicación más aún cuando el Ecuador es un Estado plurinacional y multiétnico.*

198. Finalmente, manifiesta que si al fijar los porcentajes de distribución del espectro radioeléctrico se han creado disputas entre los distintos medios de comunicación, “*al eliminarlos como se pretende por parte del gobierno nacional esto traería consigo la asignación directa de frecuencias, sin un concurso, sin control del Estado, sin supervisión técnica, creando la figura de la asignación directa hecho que es inconstitucional*”, además de “*un retroceso en materia de derechos*”.

#### IV. 13. 4. Resolución del problema jurídico

199. El Ejecutivo se refiere a tres argumentos principales: (i) la norma crea una preasignación presupuestaria; (ii) la norma es discriminatoria; y, (iii) la norma no respeta los criterios de eficiencia que rigen el gasto público. Por tanto, esta Corte abordará dichas alegaciones mediante 3 problemas jurídicos distintos.

##### IV. 13.4.1 ¿La norma crea una preasignación presupuestaria distinta a aquellas expresamente autorizadas en el artículo 298 de la Constitución?

200. El artículo 298 de la Constitución dispone en su tenor literal lo siguiente:

*Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.*

201. El Ejecutivo esgrime que la norma impugnada vulnera la prohibición de crear otras preasignaciones presupuestarias distintas a las expresamente establecidas en la norma, es decir, aquellas destinadas a los GAD, al sector salud, educación, educación superior y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación. Su argumentación radica en que la norma establece de forma taxativa y diferenciada la contratación de publicidad y propaganda de cada institución pública, pues señala que obligatoriamente los medios públicos participarán con el 33%, los medios privados con el 33% y los medios comunitarios con el 34%.

202. Ahora bien, en el dictamen N° 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, esta Corte señaló que la antes referida norma constitucional “ *fija los únicos sectores para los que se puede reservar una parte o porcentaje de los ingresos del Estado*”<sup>120</sup> (Énfasis añadido), así como que el legislador desarrollará las preasignaciones establecidas en la norma constitucional, lo que incluye fijar los porcentajes de cada preasignación, el origen de los **ingresos** que serán destinados a los referidos rubros y el mecanismo específico de asignación, además de cualquier otro aspecto necesario para concretar la obligación constitucional.<sup>121</sup>
203. En tal sentido, determinó que la prohibición de crear preasignaciones presupuestarias implica dos cosas: **primero**, que el legislador “ *está prohibido de crear preasignaciones distintas a las de salud, educación, educación superior e investigación, ciencia, tecnología e innovación*”; y, **segundo**, “ *está obligado a desarrollar la forma en que se concretarán las preasignaciones establecidas constitucionalmente*”.<sup>122</sup> De forma similar, esta Corte indicó: “[...]  *se desprende que el legislador sí puede fijar en la ley el destino de un porcentaje de los recursos del Presupuesto General del Estado, siempre que se destinen exclusivamente a cubrir y concretizar las preasignaciones constitucionales*”.<sup>123</sup>
204. Por tanto, es claro que la norma constitucional que prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias a las establecidas en el artículo 298 de la CRE se refiere a los ingresos estatales que conforme al artículo 292 de la CRE forman parte del Presupuesto General del Estado, mas no a los egresos que este realice, que si bien forman parte del referido presupuesto<sup>124</sup>, no incurren en la prohibición de la norma, pues, caso contrario, el Estado únicamente podría realizar egresos en salud, educación, educación superior e investigación, ciencia, tecnología e innovación. Ahora bien, el argumento del presidente es que una parte de los egresos que las instituciones públicas realicen al contratar publicidad y propaganda regresarán al Estado – convirtiéndose en ingresos – pues la norma prevé una participación del 33% de medios públicos.
205. Sin perjuicio de ello, la norma impugnada no determina “ *un destino específico para estos ingresos*”<sup>125</sup> que retornarán al Estado, es decir, no establece si éstos se utilizarán nuevamente para publicidad o propaganda institucional, en suma, cuál será su fin. En caso de que se determinara un uso específico evidentemente se constituiría una preasignación presupuestaria que, de prever un fin distinto a aquellos listados en el artículo 298 de la CRE, sería incompatible con la CRE. No obstante, al no ser posible

<sup>120</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 115.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*, párr. 117.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Constitución de la República del Ecuador. “ *Art. 292.-El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados*”.

<sup>125</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 119.

verificar lo anterior por la formulación del artículo, se declara improcedente el cargo propuesto por el presidente, pues la norma impugnada no incurre en la prohibición prevista en el artículo 298 de la Constitución, sin detrimento de que puedan presentarse nuevos cargos que sustenten la inconstitucionalidad en caso de entrar en vigor.

#### IV. 13.4.2 ¿La norma impugnada genera un trato discriminatorio?

206. Como segundo argumento, el presidente acusa a la norma de inconstitucional por presuntamente generar un trato discriminatorio por el tipo de medio. No obstante, esta Corte no evidencia que la norma contemple un trato diferenciado, ya que únicamente prevé que todos los medios de comunicación social – privados, públicos y comunitarios – deberán participar de forma equitativa (33%, 33% y 34%) en la contratación de publicidad y propaganda que realicen las instituciones públicas.

207. Así, no es posible evidenciar el trato “discriminatorio” que arguye el Ejecutivo, reiterando esta Corte que no le compete analizar la conveniencia o no de la norma, sino únicamente si esta se contrapone a la Constitución e instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad.

#### IV. 13.4.3 ¿La norma impugnada contraviene el artículo 288 de la Constitución que establece los parámetros que rigen el gasto público?

208. El artículo 288 de la Constitución prevé:

*Art. 288.-Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.*

209. El Ejecutivo señala que la norma impugnada vulnera este artículo, pues establece la participación de medios públicos, privados y comunitarios “sin sujetarse a ningún criterio ni estrategia de cada institución pública, ni ningún parámetro de eficiencia”.

210. Esta Corte no encuentra elementos suficientes que le permitan concluir que el artículo 46 de la Ley Reformatoria se contrapone al artículo 288 de la CRE, toda vez que, establecer de manera taxativa porcentajes de participación de los medios de comunicación social en la publicidad y propaganda estatal, *prima facie*, no implica que se transgredan los criterios de eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad que deben regir obligatoriamente a las compras públicas.

211. Al contrario, bajo el principio de libre configuración legislativa, la Asamblea Nacional puede regular aspectos como el que nos ocupa, sin evidenciarse que la norma impugnada sea incompatible con el artículo 288 de la CRE. Esta Corte reitera que no es su deber pronunciarse sobre la conveniencia o no de la norma y que, para

ello, el presidente de la República cuenta con distintos mecanismos institucionales. Por lo tanto, se concluye que la objeción del Presidente no procede.

#### **IV. 14. Sobre el artículo 50 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 14. 1. Contenido de la norma objetada**

**212.**El artículo 50 reforma al artículo 106 de la LOC, sobre la reserva del espectro radioeléctrico:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
<p>Art. 106.-Reserva del espectro radioeléctrico.-La autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios. <b>Se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente. El 66% del espectro restante será asignado para el sector público y privado en función de la demanda, no debiendo exceder la asignación de frecuencias al sector público un porcentaje del 10% del espectro (Énfasis añadido).</b></p>	<p>Artículo 50.- Refórmese el artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación sobre la reserva del espectro radioeléctrico con el siguiente texto:</p> <p>Art. 106.- Reserva del espectro radioeléctrico. La autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios, <b>en función de la demanda y de la disponibilidad.</b></p> <p><b>Las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirán equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios.</b></p> <p>Esta distribución se alcanzará de forma progresiva en todas las zonas, cantones, provincias o regiones del país y principalmente mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La asignación de las frecuencias todavía disponibles;</li> </ol>

	<p>2. La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente, y su posterior redistribución;</p> <p>3. <b>La reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas, y su posterior redistribución;</b></p> <p>4. La distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme a lo dispuesto por la ley; y,</p> <p>5. La distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la digitalización de los sistemas de transmisión de radio y televisión.</p> <p>En todos estos casos, la distribución de frecuencias priorizará al sector comunitario hasta lograr la distribución equitativa que establece este artículo (Énfasis añadido).</p>
--	---

#### **IV. 14. 2. Fundamento de la objeción**

**213.** El Ejecutivo precisa que el texto incrementa las frecuencias para los medios públicos y reduce las de los privados “*en más del 40%*”, lo que constituye una “*restricción indirecta de información que puede resultar incómoda para el poder público*”. Por otro lado, precisa que en la Ley Reformatoria se señala que, para alcanzar los referidos porcentajes, se podrán revertir las frecuencias asignadas a medios privados, acción que podría “*generar abusos del poder para recuperar frecuencias de medios que sean incómodos para el gobierno de turno*”. En consecuencia, considera que la referida reforma vulnera el artículo 13 numeral 3 de la CADH, el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el deber garantista, según los artículos 82 y 3 numeral 1 de la Constitución.

#### **IV. 14. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

**214.** La Asamblea Nacional sostiene que el espectro radioeléctrico es de competencia exclusiva del Estado, por ende, el Ministerio de Telecomunicaciones “*tendrá que velar por la distribución de frecuencias, existiendo equidad para la operación de medios públicos, para la operación de medios privados y para la operación de*

*medios comunitarios*”. Considera que no existe una distribución de frecuencias, “*peor aún una disminución*”, sino “*un uso progresivo con el objetivo de que tanto los medios públicos, medios privados y medios comunitarios puedan llegar a tener los mejores sistemas de transmisión de radio y televisión*”. Finalmente, considera que el argumento del Ejecutivo sobre disminuir la disponibilidad de frecuencias para los medios privados y propender a una mayor presencia de medios públicos “*es totalmente falso*”, para lo cual se refiere al artículo 16 numeral 3 de la Constitución.

#### IV. 14. 4. Resolución del problema jurídico

215. Con base en los argumentos propuestos por el Ejecutivo y la respuesta de la legislatura, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

##### IV. 14.4.1 ¿La distribución del espectro radioeléctrico a través de la asignación de porcentajes fijos que plantea la Ley Reformatoria garantiza los principios que caracterizan a este sector estratégico?

216. En primer lugar, esta Corte evidencia que la redistribución del porcentaje de asignación de frecuencias pretende alcanzar el fin previsto en el artículo 16 numeral 3 de la CRE, que establece que todas las personas tendrán derecho, en forma individual o colectiva, a crear medios de comunicación social y acceder “*en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas*”.

217. Por tanto, este Organismo considera que la redistribución de frecuencias del espectro radioeléctrico es concordante con el objetivo macro de garantizar su acceso equitativo y en igualdad de condiciones, en el marco del artículo 16 numeral 3 de la CRE referido *ut supra*, así como del artículo 17 numeral 1 de la norma *ibidem*.<sup>126</sup>

218. Por otra parte, se evidencia que el espectro radioeléctrico es un sector estratégico que debe ser administrado, regulado, controlado y gestionado por el Estado bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 17.-El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo”.

<sup>127</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 313: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley” (Énfasis añadido).

Además, el servicio de telecomunicaciones, que se encuentra estrechamente relacionado con el espectro radioeléctrico, debe ser provisionado en estricto apego a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.<sup>128</sup>

- 219.** Ahora bien la Asamblea Nacional considera que una distribución equitativa y en igualdad de condiciones implica sin más una división en partes iguales del espectro radioeléctrico, a través de **porcentajes fijos** para los distintos tipos de medios de comunicación. Sin embargo, esta división desconoce la obligación que tiene el Estado de manejar este sector estratégico a través de los demás principios rectores referidos *ut supra*, los que también gozan de valor constitucional y que, por lo mismo, debían ser considerados al momento de realizar una redistribución del espectro radioeléctrico. Igualmente, el servicio de telecomunicación que, como se señaló previamente, se encuentra estrechamente relacionado con el espectro radioeléctrico, se guía por principios puntuales que tampoco han sido tomados en cuenta por el legislador para efectuar la referida redistribución.
- 220.** Así, se pone en evidencia que el legislador consideró únicamente a los principios de igualdad y equidad (artículos 16 numeral 3 y 17 numeral 1 de la CRE) para efectuar la redistribución del espectro radioeléctrico y no aquellos referidos en el párrafo 218 *supra*, lo que se contrapone a lo establecido en los artículos 313 y 314 de la CRE, pues la distribución del espectro radioeléctrico debe obedecer a los principios que caracterizan a este sector estratégico, con el fin garantizar el desarrollo de la comunicación en todos sus ámbitos – público, privado y comunitario –.
- 221.** En similar sentido, esta Corte constata que, de los informes del primer y segundo debate respecto a este artículo en particular, no se desprenden criterios de carácter técnico que justifiquen el establecimiento de los porcentajes fijos que contempla la norma para los medios privados, públicos y comunitarios. Si bien en la LOC actual consta **hasta** el 34% para los medios comunitarios, en la reforma se elimina esta palabra y se genera un porcentaje fijo también para estos medios.
- 222.** Incluso, esta Corte no deja de notar que la norma impugnada refiere, por un lado, que “*la autoridad de telecomunicaciones planificará el uso del espectro radioeléctrico para difusión de señal abierta para medios públicos, privados y comunitarios, en función de la demanda y de la disponibilidad*” y, por otro, que el espectro radioeléctrico se distribuirá de manera **equitativa** en porcentajes **fijos**. Esta contradicción no sólo impide inferir de forma clara el alcance de la norma (*ver* la sección IV.4. *supra*), pero también se opone abiertamente a los artículos 313 y 314 de la CRE, al no ser posible sostener que el manejo **eficiente** de un recurso se garantizará mediante una distribución **equitativa** en porcentajes **fijos** que no responde a ningún tipo de criterio técnico definido de manera previa en la norma, no se ajusta a la demanda y disponibilidad del recurso y, finalmente, anula los demás principios o criterios obligatorios que la propia Constitución prevé.

---

<sup>128</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 314.



**223.** Con base en lo expuesto, esta Corte declara que el artículo 50 de la Ley Reformatoria es incompatible con los artículos 313 y 314 de la CRE en concordancia con el artículo 82 de la norma *ibidem*. Por ello, se declara procedente la objeción planteada por el Ejecutivo. Finalmente, de considerar necesaria una reforma respecto a la redistribución equitativa del espectro radioeléctrico, esta deberá realizarse con base en los principios constitucionales que irradian la obligación estatal de administrar, regular, controlar y gestionar el espectro radioeléctrico.

#### **IV. 15. Sobre el artículo 52 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 15. 1. Contenido de la norma objetada**

**224.** El artículo 52 reforma el artículo 108 de la LOC, que prevé las modalidades para la adjudicación de frecuencias, en los siguientes términos:

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
<p>Art. 108.-Modalidades para la adjudicación de frecuencias.-La adjudicación de concesiones o autorizaciones de frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de medios de comunicación, es potestad exclusiva de la autoridad de telecomunicaciones y se hará bajo las siguientes modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adjudicación directa de frecuencias para medios públicos, únicamente cuando se solicite frecuencias disponibles.</li> <li>2. Proceso público competitivo para la adjudicación de frecuencias para los medios privados y comunitarios en los espacios que la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias.</li> </ol> <p>La frecuencia del espectro radioeléctrico a ser asignada será determinada por la autoridad de telecomunicaciones en relación a la</p>	<p>Artículo 52.- Refórmese el artículo 108 de la Ley Orgánica de Comunicación sobre las modalidades para la adjudicación de frecuencias con el siguiente texto:</p> <p>Art. 108.- Modalidades para la adjudicación de frecuencias. La adjudicación de concesiones o autorizaciones de frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de medios de comunicación, es potestad exclusiva de la autoridad de telecomunicaciones y se hará bajo las siguientes modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adjudicación directa de frecuencias para medios públicos, únicamente cuando se solicite frecuencias disponibles.</li> <li>2. Proceso público competitivo y <b>equitativo</b> para la adjudicación de frecuencias para los medios privados y comunitarios en los espacios que la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias.</li> </ol>

<p>disponibilidad existente. <b>En caso de requerirse la realización de un proceso público competitivo en ningún caso podrán competir por la misma frecuencia privados contra comunitarios</b> (Énfasis añadido).</p>	<p>La frecuencia del espectro radioeléctrico a ser asignada será determinada por la autoridad de telecomunicaciones en relación a la disponibilidad existente.  <b>En caso de requerirse la realización de un proceso público competitivo únicamente donde la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias podrán competir por la misma frecuencia privados y comunitarios</b> (Énfasis añadido).</p>
---	---

#### **IV. 15. 2. Fundamento de la objeción**

**225.** El presidente explica que *“los medios privados actualmente no pueden competir por una misma frecuencia con medios comunitarios, pero con el actual proyecto esto sería posible, sin considerar que la misma normativa prevé condiciones desiguales para ambas clases de medios”*. Continúa su explicación y expone que el artículo 44 de la Ley Reformatoria incrementa el porcentaje de puntuación adicional que se otorga a los medios de comunicación comunitarios, lo que implica que estos medios tengan el 30% en cada etapa del concurso, colocando a los medios privados en desventaja, pues *“necesariamente resultarían perdedores dentro de un proceso competitivo”*. Esgrime que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que la asignación de licencias de radio y televisión debe regirse por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes que garanticen la igualdad de oportunidades y minimicen la arbitrariedad del Estado. A su criterio, se vulnera el principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, los artículos 17 numeral 3, 82 y 3 numeral 1 de la Constitución.

#### **IV. 15. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

**226.** El legislador refiere que las frecuencias del espectro radioeléctrico se distribuyen en la Ley Reformatoria de manera equitativa y que la Asamblea *“abre las posibilidades para que las personas naturales o empresa privada participen en la asignación de frecuencias, de una manera democrática sin violentar los principios de equidad, igualdad e inclusión, apreciando la justicia y la gestión responsable del mundo competitivo”*. Indica que en julio de 2020 se presentaron alrededor de 600 solicitudes de frecuencias, la mayoría para medios privados, por lo que se evidencia *“una disminución considerable de la participación de organizaciones sociales, al menos en el sector comunitario”*. Así también, señala que la asignación del 34% para los medios comunitarios no se ha cumplido. Por tanto, esgrime que el órgano legislativo intenta *“balancear la gran brecha que hay entre las personas pudientes y una clase*

*media que necesita progresar*”, así como garantizar “*un reparto justo para la operación de medios*”.

#### IV. 15. 4. Resolución del problema jurídico

227. El actual artículo 108 de la LOC dispone que “[e]n caso de requerirse la realización de un proceso público competitivo en ningún caso podrán competir por la misma frecuencia privados contra comunitarios”, mientras que la norma impugnada prevé que “[e]n caso de requerirse la realización de un proceso público competitivo únicamente donde la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias podrán competir por la misma frecuencia privados y comunitarios”.

228. La presidencia ha argumentado que el artículo *in examine* es inconstitucional, ya que, a su criterio, coloca a los medios privados en desventaja y se contrapone al artículo 17 numeral 3 de la CRE, que en su tenor literal dispone: “*El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias*”.

229. En primer lugar, esta Corte no evidencia la relación entre la norma impugnada y la obligación del Estado de no permitir el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, del uso de frecuencias, pues el hecho de que el legislador haya previsto un porcentaje adicional a favor de los medios comunitarios<sup>129</sup> constituye una medida afirmativa que propende garantizar el acceso de comunidades históricamente discriminadas a los medios de comunicación, así como permite garantizar su derecho a la libertad de pensamiento y expresión. En igual forma, la referida medida pretende una mayor pluralidad de ideas y voces, en concordancia con la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión referida en líneas anteriores.

230. En tal virtud, no es posible concluir que los medios privados se encuentren en “*desventaja*” y que la norma sea incompatible con la Constitución al no garantizar una “*igualdad de condiciones*”, pues como se refirió *ut supra*, los medios de comunicación comunitarios gozan de diversas medidas afirmativas previstas en la propia LOC, lo cual no puede considerarse como contrapuesto a la CRE. En consecuencia, se declara improcedente la objeción presidencial.

---

<sup>129</sup> Ver, el artículo 44 de la Ley Reformativa que modifica el artículo 86 de la LOC: “Art. 86.- *Acción afirmativa. El Estado implementará las políticas públicas que sean necesarias para la creación y el fortalecimiento del ecosistema de medios comunitarios, dirigidos y administrados por organizaciones sociales, comunas, pueblos, nacionalidades, indígenas, afroecuatorianos, montubios y migrantes, que históricamente han sido discriminados por su etnia, clase, género, edad o situación de movilidad humana y que hayan carecido de acceso a los medios de comunicación o lo tengan de manera limitada, tales como: 2. A los medios de comunicación comunitarios se les reconocerá un puntaje equivalente al 30 por ciento de la puntuación en cada etapa del concurso. Los criterios para la determinación de las bases para el concurso de frecuencias para los medios comunitarios, se diseñarán considerando la realidad del sector*” (Énfasis añadido).

**231.** Sin perjuicio de lo señalado en párrafos previos, esta Corte recalca que el proceso público establecido en este artículo se adecúa a un supuesto específico, es decir, únicamente cuando la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias podrán competir por la misma frecuencia privados y comunitarios. Además, se debe tomar en cuenta que los medios comunitarios que pueden ser beneficiarios de una medida afirmativa son aquellos contemplados en el artículo 44 de la Ley Reformatoria que modifica el artículo 86 de la LOC. En tal sentido, este Organismo considera imprescindible recordar que el Estado, conforme a los artículos 16 y 17 de la CRE, debe garantizar que existan procesos públicos de adjudicación de frecuencias con los estándares más estrictos de transparencia y rectitud, así como con primacía del interés colectivo para acceder a y recibir una comunicación plural y de calidad.

#### **IV. 16. Sobre el artículo 53 de la Ley Reformatoria**

##### **IV. 16. 1. Contenido de la norma objetada**

**232.** El artículo 53 de la Ley Reformatoria modifica al artículo 110 que regula la adjudicación por proceso público competitivo. El presidente afirma que la norma introduce la facultad de la Agencia de Regulación y Control de telecomunicaciones para aprobar el plan de comunicación de los medios en donde se establece la programación e impacto social.

<b>LOC actual</b>	<b>Ley Reformatoria</b>
Art. 110.-Adjudicación por proceso público competitivo.- (...) En todos los casos, como requisito indispensable para su adjudicación se requerirá la aprobación del estudio técnico; y, del plan de gestión y sostenibilidad financiera.	Artículo 53.- Refórmese el artículo 110 cuyo contenido reformado queda de la siguiente manera: Art. 110.- Adjudicación por proceso público competitivo. (...). En todos los casos, como requisito indispensable para su adjudicación <b>se requerirá la aprobación del estudio técnico; el plan de comunicación en donde se establece la propuesta de programación e impacto social;</b> y, del plan de gestión y sostenibilidad financiera. (Énfasis añadido).

##### **IV. 16. 2. Fundamento de la objeción**

**233.** El presidente considera que la norma establece *“un mecanismo de control de la información e incluso un régimen de autocensura, ya que el medio en caso de ser adjudicado deberá mantener la programación que fue aprobada por la Agencia”*. Sostiene que esto vulnera el artículo 13 numeral 3 de la CADH, los artículos 82 y 3 numeral 1 de la Constitución y la sentencia N°. 282-13-JP/19 de esta Corte.

#### IV. 16. 3. Respuesta de la Asamblea Nacional

234. Señala que el hecho de que la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones apruebe el plan de comunicación en donde se establezca la propuesta de programación e impacto social no implica una restricción. Al contrario, indica que *“es un término técnico, esto conlleva a un debido proceso y una investigación científica para poder identificar todos los actores que requieran adjudicar una frecuencia, la adjudicación se realizará mediante un proceso público competitivo, abierto y transparente”*, bajo los requisitos, criterios de evaluación y formas de puntuación que defina la autoridad de control.

#### IV. 16. 4. Resolución del problema jurídico

235. Este Organismo enfatiza que la CADH advierte que los Estados no pueden restringir la libertad de expresión *“por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales”*.<sup>130</sup> Así, se constata que el artículo impugnado regula el proceso para la adjudicación de frecuencias por concurso público y, para tal efecto, contempla requisitos que deben ser satisfechos como un plan de gestión y de sostenibilidad financiera. Sin embargo, no se colige de qué manera o bajo qué parámetros la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones podría evaluar el contenido y más aún sobre la base de su calificación subjetiva resolver si se concede o no la frecuencia. En ese sentido, el conocer anticipadamente la programación para que, en función de esto, se realice la adjudicación es una forma de injerencia estatal que abre la posibilidad a una restricción indirecta y arbitraria de la libertad de expresión.

236. El establecer la obligación de presentar un plan de comunicación donde se establezca la propuesta de programación e impacto social, se presta para que las autoridades públicas puedan examinar y controlar los contenidos de manera *ex ante*, lo que constituye una verdadera censura de la información. El artículo impugnado se torna incluso más peligroso porque faculta que la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones califique y apruebe los contenidos – programación – y, sobre la base de esto, resuelva si se excluye o no a quienes compiten por obtener una frecuencia. Es decir, la norma acusada permite una evaluación de la corrección o incorrección de los contenidos por parte de los funcionarios públicos.

237. En virtud de lo anterior, se evidencia que este artículo es incompatible con el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 66 numeral 16 de la Constitución y en el artículo 13 de la CADH, por lo que, se declara procedente a la objeción efectuada por el presidente de la República.

### V. Consideraciones finales

238. Esta Corte recuerda que, en el control preventivo de constitucionalidad, el análisis de las normas acusadas debe circunscribirse a los cargos propuestos en la objeción

---

<sup>130</sup> CADH, artículo 13 numeral 1.

presidencial y a la respuesta del legislador sin que pueda efectuar pronunciamientos adicionales que no se desprendan de los argumentos esgrimidos, así como tampoco puede analizar otras normas del texto reformativo sobre las que no detecte de forma clara conexidad con algún artículo objetado. Lo anterior se debe a que la Corte debe ajustar su actuación al proceso constitucional puesto en su conocimiento para no incidir en el equilibrio que debe existir en el debate entre la Asamblea Nacional y el presidente de la República en calidad de colegislador.

**239.** En línea con lo anterior, la Corte insiste que en el control de constitucionalidad *ex ante* no cabe un pronunciamiento sobre normas que ya se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, pues aquello implica trastocar las vías y los momentos de control constitucional determinados en la Constitución.

**240.** Así, se recuerda que el control de la objeción presidencial por inconstitucionalidad tiene carácter preventivo, pero existen otros mecanismos de control constitucional sobre las normas que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como la acción pública de inconstitucionalidad – control *ex post* –. En consecuencia, en caso de existir argumentos sobre la inconstitucionalidad de una ley o respecto a ciertas normas que han entrado en vigor, ya sea como parte de los procesos de expedición de leyes o de reforma, se deja a salvo la activación de las vías pertinentes para su control.

**241.** Finalmente, se recuerda la necesidad de que las autoridades públicas que forman parte del proceso legislativo observen con absoluta seriedad la claridad y precisión que requieren sus alegaciones y descargos en el marco de un proceso constitucional como este. Solo así, la Corte Constitucional podrá responder con mayor exactitud a los argumentos de ambas partes y garantizar un control constitucional previo que se ajuste a la norma suprema; pero, sobre todo, esta es una exigencia que debe ser cumplida porque la ciudadanía merece tener claridad sobre el debate legislativo.

## VI. Dictamen

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República contra el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación.
- 2. Declarar procedentes** las objeciones presidenciales respecto a los artículos 2, 3, 9, 10, 11, 12, 17, 35, 41, 43 respecto al derecho propio, 50 y 53 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación, de conformidad con los criterios vertidos en las secciones correspondientes.

3. **Declarar** que la Disposición Transitoria Tercera y la Disposición Reformatoria Segunda del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación son incompatibles con la Constitución, al evidenciar que son consecuencia o causa directa del artículo 35 del referido proyecto.
4. **Desestimar** las objeciones presidenciales presentadas contra los artículos 4, 8, 15, 43 sobre las universidades y escuelas politécnicas, 46 y 52 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación, de conformidad con los criterios vertidos en las secciones correspondientes.
5. **Disponer** que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación se devuelva a la Asamblea Nacional, a fin de que proceda de acuerdo al segundo inciso del artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el número 2 del artículo 132 de la LOGJCC y el segundo inciso del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Esto es, que la Asamblea Nacional realice las enmiendas necesarias, **adecuando el proyecto a los estándares, principios y consideraciones previstos en esta sentencia**, para que pase a la sanción del presidente de la República.
6. **Dejar** a salvo las acciones y mecanismos institucionales que se estimen pertinentes respecto al control constitucional de normas que se encuentren vigentes o aquellos aplicables una vez que culmine el proceso de formación de ley.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión extraordinaria de lunes 03 de octubre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 3-22-OP/22**

**VOTO CONCURRENTES**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En el voto de mayoría dentro del Dictamen 3-22-OP/22, se resolvió la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, de la *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Comunicación*; en donde la Corte se pronunció declarando procedentes las objeciones respecto a los artículos 2, 3, 9, 10, 11, 12, 17, 35, 41, 43, 50 y 53; por conexidad sobre la Disposición Transitoria Tercera y la Disposición Reformativa Segunda; y desestimó las objeciones presidenciales en contra de los artículos 4, 8, 15, 43, 46 y 52.
2. Si bien me encuentro de acuerdo con la decisión, así como con el análisis efectuado, mantengo un punto de divergencia que se circunscribe a los párrafos 229, 230 y 231 del Dictamen.
3. En los precitados párrafos, se analiza la razón mencionada por el presidente de la República en su objeción, referente al incumplimiento del artículo al artículo 17 numeral 3 de la Constitución, que dispone: “*El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.*”; esto por cuanto, los medios privados actualmente no pueden competir por una misma frecuencia con medios comunitarios, pero con el actual proyecto esto sería posible, sin considerar que la misma normativa prevé condiciones desiguales para ambas clases de medios; y dado que el artículo 44 de la Ley Reformativa incrementa el porcentaje de puntuación adicional que se otorga a los medios de comunicación comunitarios, lo que implica que estos medios tengan el 30% en cada etapa del concurso; esto coloca a los medios privados en desventaja, pues necesariamente resultarían perdedores dentro de un proceso competitivo.
4. La norma vigente, prescribe que, de requerirse la realización de un proceso público competitivo, en ningún caso podrán competir por la misma frecuencia medios privados contra medios comunitarios. En cambio, la norma aprobada por la Asamblea Nacional y objetada por el presidente de la República, contempla que podrán competir por la misma frecuencia privados y comunitarios, únicamente en los procesos donde la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias.
5. El Dictamen señala en lo pertinente: “*(...) esta Corte no evidencia la relación entre la norma impugnada y la obligación del Estado de no permitir el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, del uso de frecuencias, pues el hecho de que el legislador haya previsto un porcentaje adicional a favor de los medios comunitarios constituye una medida afirmativa que propende garantizar el acceso de comunidades históricamente discriminadas a los medios de comunicación, así como permite garantizar su derecho a la libertad de pensamiento y expresión. En igual forma, la referida medida pretende*



*una mayor pluralidad de ideas y voces, en concordancia con la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión referida en líneas anteriores. En tal virtud, no es posible concluir que los medios privados se encuentren en “desventaja” y que la norma sea incompatible con la Constitución al no garantizar una “igualdad de condiciones”, pues como se refirió ut supra, los medios de comunicación comunitarios gozan de diversas medidas afirmativas previstas en la propia LOC, lo cual no puede considerarse como contrapuesto a la CRE. En consecuencia, se declara improcedente la objeción presidencial”.*

6. Si bien la Corte recalca en el párrafo 231 que el concurso público en cuestión se adecúa al supuesto específico de que la demanda sea mayor a la disponibilidad de frecuencias; considero que el análisis que concluya la posibilidad de que medios privados y comunitarios puedan competir por una misma frecuencia debía ser más profundo.
7. Es evidente que existe una desigualdad intrínseca entre ambos tipos de medios, pues los comunitarios, por su naturaleza, tienen ciertas ventajas otorgadas por el ordenamiento jurídico. Al ser de conocimiento público que las convocatorias para frecuencias de medios comunitarios han tenido menos solicitudes que aquellas de medios privados, la demanda debería ser el parámetro primordial para administrar la conexión de frecuencias.
8. En el supuesto del caso específico, si bien el legislador debe garantizar el acceso con equidad a los medios de comunicación (Art. 16. 3 CRE)<sup>1</sup> y cuenta con libertad de configuración legislativa para el efecto, tiene como límite, en cuanto a los medios comunitarios y privados, la distinción de la esencia de cada forma específica de participación ciudadana y la naturaleza voluntaria de la misma (Art. 384 CRE)<sup>2</sup>.
9. En función de lo anotado, este voto considera que para que la Corte avale la expedición de una norma legal que permita a medios que cuentan con una distinta esencia y naturaleza, el competir por la asignación de frecuencias -aun cuando la demanda sea mayor a las mismas-; debería haberse fortalecido el análisis con un test que descarte categóricamente una aparente desigualdad de los medios privados con respecto a los comunitarios, en función de las ventajas con que estos cuentan.
10. La Corte Constitucional podía, no solo inferir que las acciones afirmativas que asisten a los medios comunitarios no son contrarias a la Constitución, sino también, el analizar

---

<sup>1</sup> Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: (...)

3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. (...)

<sup>2</sup> Art. 384.- El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.

con profundidad si las ventajas de los medios comunitarios atentan o no contra la igualdad de los medios privados al momento de competir por una misma frecuencia.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-OP, fue presentado en Secretaría General, el 03 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 18:40; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 3-22-OP/22**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), presento mi voto concurrente respecto del dictamen 3-22-OP/22, emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el lunes 3 de octubre de 2022 (el “**dictamen**”).
2. Coincido con el espíritu del dictamen 3-22-OP/22 en el sentido de que resulta indispensable asegurar que las opiniones e ideas circulen de la manera más amplia. El sano debate democrático exige que se garantice el mayor nivel de intercambio de ideas y opiniones posible, de manera tal que las opiniones no pueden entenderse excluidas de los contenidos que pueden ser difundidos a través de los medios de comunicación. Toda democracia se fortalece gracias al vigor y el pluralismo del debate público, lo que incluye la más amplia circulación de ideas y opiniones, incluso de aquellas que puedan ser impopulares, chocantes, ofensivas, ingratas, perturbadoras o inquietantes sea para el Estado como para cualquier sector de la población. La más amplia difusión de opiniones es a su vez una herramienta esencial para la formación de la opinión pública.
3. Ahora bien, me aparto de la argumentación del dictamen en la medida en que asume que, para garantizar el libre flujo de opiniones, resulta indispensable incluir a las opiniones en la definición de los contenidos regulados por la LOC. En mi criterio, para garantizar la libre circulación de ideas y opiniones no es indispensable incluir a tales opiniones en una ley que establece regulaciones, limitaciones y responsabilidades ulteriores a los contenidos que se difunden en los medios de comunicación. Concibo perfectamente la posibilidad de una ley que regule exclusivamente los contenidos informativos, e incluso concibo la posibilidad de que se ejerza el derecho a difundir tanto opiniones como informaciones de toda índole sin que exista una ley de comunicación.
4. He optado por concurrir con el dictamen puesto que considero que, en abstracto y aplicando los principios de permanencia y de declaración de inconstitucionalidad como último recurso, mantener la palabra “opinión” en la definición de “contenido comunicacional” establecida en el artículo 3 de la LOC no es necesariamente incompatible con la Constitución. Ahora bien, en abstracto también es compatible con la Constitución una definición de “contenido comunicacional” como la propuesta por la Asamblea Nacional, en la que no se incluya a la opinión entre los contenidos objeto de esta regulación. El problema, en mi opinión, no se encuentra en la lectura aislada de la definición, sino en la lectura de tal definición en conjunto con otros artículos de la norma, según expondré a continuación.

5. De ahí que, coincidiendo con la protección reforzada que el dictamen reconoce a la opinión, me aparto del razonamiento del dictamen sobre este punto pues considero que este parte de dos premisas equivocadas: **a)** que el objeto de LOC es de carácter protector; y **b)** que la eliminación de palabra “opinión” de la definición de “contenido comunicacional” implica un desconocimiento del derecho a opinar.

*a) Con relación al objeto de la LOC*

6. Una lectura aislada del artículo 3 de la LOC actual – que incluye la palabra “opinión” como parte de la definición de contenido comunicacional – puede contribuir a realzar la importancia que tiene la libre difusión de las opiniones en medios de comunicación para el ejercicio de la libertad de expresión y ser, en abstracto, compatible con la Constitución. Sin embargo, a través de este voto, considero necesario poner énfasis en que la lectura de esta definición, en conjunto con otros artículos de la LOC, podría generar efectos restrictivos y contrarios al derecho a opinar libremente.
7. El dictamen parte de la premisa de que el objeto de la LOC es la protección de la libertad de expresión. Si bien este fin es uno de los objetos de la referida ley, considero que la Corte no puede desconocer que la LOC también tiene un objeto de *regulación* del ejercicio de los derechos de comunicación, como expresamente establece el artículo 1 de la LOC.<sup>1</sup>
8. Por añadidura, en la ley es posible identificar varias disposiciones, más allá del artículo 1, que revelan que este cuerpo normativo no siempre tiene un alcance protector de la libertad de expresión, sino que también busca establecer un marco de limitaciones al ejercicio de este derecho. Ejemplos claros, son las disposiciones contenidas en los artículos 19<sup>2</sup> y 20<sup>3</sup> de la LOC, que establecen criterios respecto de responsabilidad ulterior; o, las disposiciones del título IV de la LOC que establece criterios para la regulación de contenidos.<sup>4</sup>
9. Mi preocupación se centra en que la definición de “contenidos comunicacionales” establecida en el artículo 3 de LOC, se extienda a los demás artículos de la ley que hacen referencia a “contenidos”, más aún cuando tal artículo 3, si bien se titula

---

<sup>1</sup> Art. 1.- Esta ley tiene por objeto desarrollar, proteger, promover, garantizar, **regular** y fomentar, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en los instrumentos de derechos humanos y en la Constitución de la República del Ecuador (*énfasis añadido*).

Además, el objeto de esta Ley comprenderá la protección del derecho a ejercer la libertad de expresión, y a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de medios de comunicación.

<sup>2</sup> Art. 19.- Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias legales posteriores a difundir, a través de los medios de comunicación, contenidos que lesionen los derechos establecidos, en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, en la Constitución y la Ley.

<sup>3</sup> Art. 20.- Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a una persona.

<sup>4</sup> Los artículos 61 a 69 de la LOC establece regulaciones respecto de los contenidos de radiodifusión sonora, televisión, los canales locales de los sistemas de audio y video por suscripción, y de los medios impresos. En estos artículos se establecen prohibiciones respecto de la difusión de ciertos contenidos.

“contenidos comunicacionales”, establece lo que debe entenderse por “contenidos”. Y es que, a lo largo de LOC, existen varias referencias a los “contenidos” que se difunden en medios de comunicación, sin que se especifique cuál es el tipo de contenidos a los que se refieren estas normas, por lo que necesariamente quienes apliquen la ley se remitirán a la definición de “contenidos” que incluye a la opinión. Algunas de estas disposiciones, como los referidos artículos 19 y 20, o los artículos del título IV de la LOC, se refieren a “contenidos” para establecer un marco de limitaciones y responsabilidades que no podrían ser aplicables respecto de las opiniones. Una lectura en tal sentido del alcance de la definición del artículo 3, sería a todas luces incompatible con la Constitución, toda vez que las opiniones no pueden ser objeto del régimen de responsabilidades ulteriores establecido en la LOC.

**10.** Si bien el dictamen procura aclarar que:

*...los contenidos comunicacionales no son equivalentes a la mera referencia a ‘contenidos’ difundidos en los medios de comunicación que constan en otros artículos de la LOC, pues cada artículo debe ser considerado en atención a su finalidad – protección, regulación o sanción – y a los estándares desarrollados por esta Corte, así como por el derecho internacional. En este sentido, por ejemplo, también han sido objetados los artículos 11 y 12 de la Ley Reformatoria que modifican a los artículos 19 y 20 de la LOC, en estas normas se regulan situaciones específicas respecto a determinados tipos de contenidos y de ninguna manera alcanzan a todos los contenidos comunicacionales, especialmente a la opinión, que pretende tutelar, garantizar y fomentar la LOC.<sup>5</sup>*

En la práctica, al momento de aplicar artículos como el 19 y 20 de la LOC, o los incluidos en el título IV de la LOC, que se refieren a “contenidos”, de manera inevitable se hará referencia al artículo 3 que define los contenidos, y si entre los contenidos se entiende incluida la opinión, se abre la puerta para que se interprete que la opinión es susceptible de las restricciones, regulaciones y responsabilidades a las que se refiere la LOC, a pesar de la aclaración que realiza el dictamen.

**11.** Cabe enfatizar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el alcance del derecho a opinar libremente, que en nuestra Constitución se encuentra reconocido expresamente en el artículo 66, numeral 6.<sup>6</sup> Como expone el dictamen, de los estándares desarrollados en el sistema interamericano, se concluye que las opiniones, al ser expresiones que contienen juicios de valor que pueden ser de vital importancia para el sano debate democrático y la libre circulación de ideas y pensamientos, merecen especial protección y no están sujetas a responsabilidades ulteriores en los mismos términos que la información. En la misma línea, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece en su principio No. 5 que “[l]as

<sup>5</sup> Sentencia No. 3-22-EP de 3 de octubre de 2022, párr. 36.

<sup>6</sup> Este artículo se diferencia del artículo 18 de la Constitución, que se refiere a la información. De esta manera queda claro que la Constitución diferencia los criterios aplicables a la información, de aquellos que son aplicables a la opinión.

*restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, [...] violan el derecho a la libertad de expresión”.*

12. En tal sentido, eliminar la palabra “*opinión*” del artículo 3 de la LOC, como se propone en la reforma, de hecho, podría contribuir a eliminar también la posibilidad de que se entienda erróneamente que la opinión puede ser regulada y objeto de las responsabilidades ulteriores establecidas en esta norma. En ese sentido, eliminar esta palabra de la definición de los contenidos objeto de la ley, no necesariamente es incompatible con la Constitución pues no es indispensable que exista una ley que regule la opinión.
13. Bien podría entonces, desde la perspectiva constitucional, mantenerse la eliminación de la palabra “opinión” del artículo 3 de la LOC, y la Corte Constitucional pudo aclarar en su dictamen que esto no significa, desde ninguna perspectiva, que las opiniones no puedan ser difundidas a través de los medios de comunicación, sino más bien que esta exclusión de la definición implica excluir a la opinión del régimen de responsabilidades establecido en esta ley. A la luz de lo anterior, no estoy de acuerdo con la premisa de que la LOC persigue un fin de protección de la libertad de expresión sin más, y que por ello resulta necesario incluir a la opinión en esta definición. Si se toma en cuenta que la ley también busca regular los contenidos comunicacionales, excluir a la opinión de esta ley es perfectamente compatible con la protección reforzada que la Constitución, los estándares internacionales, y el propio dictamen, establecen respecto de la opinión.
14. Toda vez que el dictamen ha aclarado que no toda referencia a “contenidos” a lo largo de la ley puede entenderse como incluyente de la opinión, sino que resulta necesario interpretar cada norma en atención a si su finalidad es la protección, la regulación o la sanción, coincido con la decisión a la que llegó la Corte Constitucional con el fin de establecer una protección reforzada de la opinión, aunque como ha quedado expuesta mi lectura de las normas permitía llegar a esa misma finalidad sin verificar una incompatibilidad con la Constitución en la exclusión de la opinión de la definición de los contenidos comunicacionales objeto de la ley.
  - b) *Con relación al reconocimiento normativo de la “opinión” como parte de los contenidos comunicacionales como necesario para la vigencia y ejercicio del derecho a opinar.*
15. En el párrafo 31, el dictamen considera que *“eliminar a la opinión como un contenido comunicacional implica desconocer la aptitud que tiene este discurso para ser transmitido en los distintos medios de comunicación como ejercicio de la libertad de pensamiento, expresión, comunicación y también como un derecho autónomo.”* Más adelante, en el párrafo 37, concluye que, *“al eliminar la palabra opinión dentro de la definición del “contenido comunicacional” que producen los medios de comunicación, inobserva que la opinión es un derecho y una manifestación de la libertad de expresión que es susceptible de ser difundida en los medios de comunicación”.*

16. Si bien estoy de acuerdo en que mantener la palabra “opinión” en la definición podría contribuir a realzar la importancia del derecho a opinar como parte de los contenidos que difunden los medios de comunicación, no estoy de acuerdo con la premisa de que la eliminación de la palabra “opinión” de este artículo, implicaría inobservar que la opinión es un derecho o que limite su aptitud para ser difundida en medios de comunicación.
17. En primer lugar, como se colige del artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una de las características esenciales del concepto de derechos fundamentales, es que estos son inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole. Es decir, todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de estos derechos, por lo que su existencia y vigencia no depende del reconocimiento estatal. En línea con esta conceptualización, el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución reconoce el principio de aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales y menciona que “[n]o podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento [...] **ni para negar su reconocimiento**” (énfasis añadido). Por lo tanto, los derechos no requieren de reconocimiento normativo para que puedan ser ejercidos y disfrutados.
18. Diferente es la noción de que los Estados tienen una obligación de proteger los derechos fundamentales de las personas sujetas a su jurisdicción, lo cual incluye la obligación de adoptar medidas positivas, entre ellas, de orden legislativo, para facilitar o hacer efectivo el disfrute de los derechos.
19. Al respecto, como reconoce el dictamen, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y, en ocasiones, puede colisionar con el ejercicio de otros derechos, lo cual puede justificar el establecimiento de ciertas limitaciones en su ejercicio. En tal sentido, para armonizar el disfrute de los derechos en juego, es justificable que el Estado adopte medidas de orden legislativo para regular el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. No obstante, la libertad de expresión ha sido reconocida como una piedra angular para la democracia, por lo que las limitaciones a este derecho deben establecerse de modo excepcional y con apego estricto a los estándares internacionales de derechos humanos.
20. En conexión con lo anterior, no se puede perder de vista que existen manifestaciones de la libertad de expresión que tienen un umbral de protección particularmente alto, como las opiniones o la información de interés público. Las opiniones, al no poder considerarse verdaderas ni falsas, y dada su importancia para el ejercicio del debate democrático, gozan de una protección reforzada, por lo que no pueden estar sujetas a un régimen de responsabilidades comparable a la difusión de la información.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Al respecto, la Corte I.D.H ha aclarado que nos opiniones, no pueden ser objeto de sanción. Véase Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93

21. A raíz de este estándar, la opinión no necesariamente requiere de una ley para su ejercicio ni resulta indispensable su regulación, toda vez que –como reconoce el propio dictamen– únicamente los hechos, y no las opiniones, son susceptibles de juicios de veracidad o falsedad.<sup>8</sup>
22. Por las razones expuestas, difiero con la afirmación del dictamen que sostiene que la eliminación de la palabra opinión dentro de la definición del “*contenido comunicacional*”, implica inobservar que la opinión es un derecho. En mi criterio, en consideración del alcance regulador y sancionador que también tiene la LOC, la inclusión de la opinión en la definición del artículo 3 no es necesaria para la vigencia y el ejercicio de este derecho.
23. Si bien estimo que la sola inclusión de la opinión en una ley que regula los contenidos vertidos en medios de comunicación y establece un marco de responsabilidades ulteriores, puede tener por efecto la disuasión de opiniones críticas por temor a las consecuencias que se establecen en la ley y, así, fomentar la autocensura, también considero que una lectura en abstracto del artículo 3 que incluya a la opinión, no es, en si misma, incompatible con la Constitución.
24. Por las razones desarrolladas, coincidiendo con la protección reforzada que la Corte pretende darle a la opinión a través de esta decisión, me aparto del razonamiento expresado en el dictamen específicamente en cuanto a su lectura de los objetivos de la LOC y de la necesidad de incluir a la opinión en la definición de los contenidos comunicacionales con el fin de no desconocer el derecho a opinar.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-OP, fue presentado en Secretaría General, el 03 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 18:48; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>8</sup> Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr.124